

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 7, Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland

Back, Hans-Jürgen (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Back, H.-J. (Hrsg.). (2006). *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 7, Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland* (Arbeitsmaterial, 328). Hannover: Verl. d. ARL.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284880>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland

AM Nr. 328
ISBN-10: 3-88838-328-5
ISBN-13: 978-3-88838-328-1
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2006
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:
www.ARL-net.de (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels
Teil 7

Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland

Hans-Jürgen Back (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren
zugleich Mitglieder der Arbeitsgruppe
"Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung
für Regionen in Nordwestdeutschland"
der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen, Hamburg, Niedersachsen,
Schleswig-Holstein der ARL

Back, Hans-Jürgen, Dipl.-Volksw., Barsinghausen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Leiter der Arbeitsgruppe)

Diller, Christian, Dr.-Ing., Referatsleiter, Innenministerium Schleswig-Holstein, Kiel, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Domogalla, Peter, Dipl.-Geogr., Ltd. Regierungsdirektor a.D., Wennigsen

Grohs, Wolfram, Dr.-Ing., Holzminden, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Kegel, Ulrich, Dipl.-Geogr., Erster Verbandsrat, Zweckverband Großraum Braunschweig

Mensing, Klaus, Dipl.-Geogr., Geschäftsführer CONVENT Planung und Beratung GmbH, Hamburg

Scholich, Dietmar, Dr.-Ing., Prof., Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Schröter, Frank, Dr.-Ing., Institut für Verkehr und Stadtbauwesen, Technische Universität Braunschweig

Wermuth, Manfred, Dr., Prof., Institut für Verkehr und Stadtbauwesen, Technische Universität Braunschweig

Zeck, Hildegard, Dipl.-Geogr., Referatsleiterin, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Die Arbeitsgruppe hat die Entwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren und mit den LAG-Mitgliedern diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch Fachgespräche in den Beispielflächen einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (ARL@ARL-net.de)

INHALT

Vorwort	VI
I Einführung	
1 Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: Forschungsschwerpunkt der ARL	1
2 Stand der Diskussion in Nordwestdeutschland	6
II Demographischer Wandel in Regionen Nordwestdeutschlands: Der spezifische Ansatz der nordwestdeutschen LAG	
1 Handlungsorientierung / Praxistauglichkeit	10
2 Beispielräume	11
3 Schwerpunktbereiche	19
III Handlungsbedarfe und Handlungsempfehlungen für die Beispielräume	
1 Tourismus, Freizeit, Wellness	21
2 Bildung	29
3 Mobilität	38
IV Allgemeine Befunde – Konsequenzen für die räumliche Planung	
1 Grundsätzliche Wirkungsweisen und Handlungsoptionen	54
2 Handlungsempfehlungen für die betrachteten Beispielräume	55
3 Konsequenzen für die räumliche Planung	60
Literatur	63
Kurzfassung / Abstract	66

Vorwort

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

– Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der ARL –

Demographischer Zeitenwechsel

Die Konsequenzen des demographischen Wandels sind zwar keine neue, aber eine zunehmend dramatische Thematik. Abnahme und Alterung der Bevölkerung sind in Europa weit verbreitete Phänomene, die jedoch Deutschland, vor allem seine ostdeutschen Regionen, in besonderem Maße betreffen.

Bereits seit den 1970er-Jahren liegt die Fertilitätsrate der westdeutschen Bevölkerung unter dem Bestandserhaltungsniveau. Die Einwohnerzahl schrumpft von Generation zu Generation um rund ein Drittel. In den neuen Ländern vollzog sich nach der deutschen Vereinigung ein noch dramatischerer "Absturz" der Geburtenhäufigkeit, der auf globaler und europäischer Ebene seinesgleichen sucht. Die verbleibende Bevölkerung unterliegt in Ost und West einer starken Alterung.

Nach den vorliegenden Prognosen werden Abnahme der Bevölkerung und Alterung weiter "an Fahrt gewinnen". Der Rückgang kinderreicher Familien und die Zunahme von Single-Haushalten sind schon säkulare Trends. Mittlerweile reicht jedoch auch der Zuwanderungsüberschuss nicht mehr aus, um den Geburtenrückgang auszugleichen. In einzelnen Gemeinden, insbesondere der ostdeutschen Länder, wird die Bevölkerung innerhalb weniger Jahre bis zu einem Drittel abnehmen. Ein demographischer Zeitenwechsel zeichnet sich ab.

Regionale Auswirkungen der demographischen Entwicklung

Der demographische Wandel wird sich räumlich sehr differenziert auswirken. Es wird Gewinner- und Verliererregionen geben. In Teilräumen der ostdeutschen Länder ist in naher Zukunft eine sehr niedrige Bevölkerungsdichte zu erwarten. Die regionalen Verteilungskämpfe um demographische bzw. Humanpotenziale werden deutlich zunehmen. Disparitätenprobleme sowie soziale Polarisierung und Segregation werden auf allen räumlichen Ebenen an Bedeutung gewinnen.

Gerade unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung ergibt sich ein umfassender, regional unterschiedlicher Anpassungsbedarf der Siedlungs- und Infrastruktur. Hierbei unterscheidet sich der Handlungsbedarf zwischen urbanen, suburbanen, ländlich-stadtnahen und ländlich-peripheren, strukturschwachen Regionen sowie zwischen west- und ostdeutschen Räumen stark.

Insbesondere die Tragfähigkeit dünn besiedelter ländlicher Regionen ist gefährdet. Dies betrifft zurzeit noch in erster Linie ostdeutsche Regionen. Die wirtschaftliche Situation konnte dort in vielen Teilräumen nicht stabilisiert werden. Die Versorgung mit Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur, mit privaten Dienstleistungen und Handelsangeboten unterschreitet zunehmend die üblichen Mindeststandards und Tragfähigkeitsgrenzen.

Aber auch städtische Regionen sind mit starken Einwohnerrückgängen konfrontiert, zunächst wiederum insbesondere in Ostdeutschland. Zum einen wurden die dortigen

Klein- und Mittelstädte bereits zu DDR-Zeiten aufgrund der staatlich gelenkten Investitionen vernachlässigt und erfuhren schon damals Migrationsverluste, vor allem zugunsten von Berlin und ausgewählten Bezirksstädten. Zum anderen führten "Stadtgründungen" wie Schwedt, Hoyerswerda oder Eisenhüttenstadt zu einer ökonomischen Monostruktur. Nach der Wiedervereinigung kam es in diesen Städten zum Wegbrechen der ökonomischen Basis mit entsprechenden Auswirkungen auf die räumlichen und natürlichen Bevölkerungsbewegungen.

Handlungsbedarf

Die räumlichen Auswirkungen des teilweise dramatischen demographischen Wandels stellen die räumliche Planung und Politik vor große Herausforderungen. Für die betroffenen Regionen sind – mit den betroffenen Akteuren – fachlich fundierte Anpassungsstrategien zu entwickeln. Hierfür sind gleichermaßen die regionalwissenschaftlichen Grundlagen wie die mentalen und handlungsbezogenen Voraussetzungen (Schrumpfsplanung) zu schaffen. Die räumlichen Konsequenzen der demographischen Entwicklung sind am besten anhand von (alternativen) Szenarien zu diskutieren.

Die erforderlichen neuen Konzepte setzen einen Umdenkungsprozess voraus, der sich vom Wachstumsgedanken weg und hin zum Umbaugedanken (Umbau bei geringer/rückläufiger Entwicklungsdynamik bzw. bei gesamtregionaler Schrumpfung) bewegt. Die umfassende Integration raumplanerischer, städtebaulicher, ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange gewinnt hierdurch an Bedeutung und erfordert gleichzeitig neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privateigentümern. Dies gilt gleichermaßen für ländliche wie für städtische Schrumpfsregionen.

Die Antwort der ARL: Verbundforschung "Demographischer Wandel"

Wegen der grundlegenden Bedeutung sowie der komplexen und weit tragenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Raumentwicklung und die Raumpolitik hat das Präsidium der ARL beschlossen, die Tätigkeit in diesem Themenfeld im Sinne einer Verbundforschungsperspektive zu intensivieren (siehe auch ARL-Arbeitsprogramm 2005/2006, Seiten 3–19). Zu diesem Zweck bearbeiten mehrere Forschungsgremien in abgestimmter Vorgehensweise räumlich-demographische Fragestellungen.

Hierzu gehört ein *Arbeitskreis*, dessen Mitglieder die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das räumliche Standortverhalten der Unternehmen, die regionale Entwicklung der Arbeits- und Wohnungsmärkte, die soziale und kulturelle Infrastruktur, die Netzinfrastuktur (Verkehr, Ver- und Entsorgungssysteme), den Bereich Freizeit und Erholung sowie die öffentlichen Finanzen untersuchen. Eine weitere Aufgabe besteht darin, anhand der Forschungsergebnisse Empfehlungen für die Planung, Politik und Verwaltung zum Umgang mit den regionalen Auswirkungen, Herausforderungen und Handlungsbedarfen zu formulieren.

Wegen der größeren Nähe ihrer Tätigkeit zu den regionalen Konsequenzen und Problemen der demographischen Entwicklung spielen die Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) der ARL im Rahmen des Verbundforschungsprojektes eine wichtige Rolle. Mittlerweile haben mehrere *LAG-Arbeitsgruppen* zu den räumlichen Effekten und planungsbezogenen Handlungserfordernissen der demographischen Entwicklung Untersuchungen aufgenommen und teilweise bereits abgeschlossen.

Eine gute Gelegenheit zur Nutzung von Synergieeffekten, die sich aus der Vielzahl von Forschungsaktivitäten im Themenfeld demographischer Wandel ergeben, bieten darüber hinaus *Veranstaltungen der ARL*. Hierzu gehören zentrale Veranstaltungen wie

Plenarsitzungen (z. B. 2004 in Magdeburg), regionale Veranstaltungen der Landesarbeitsgemeinschaften (Planerkonferenzen) und Tagungen des Jungen Forums der ARL, das sich im Jahre 2003 mit dem Thema "Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen sozialräumlicher Mobilität" beschäftigt hat.

Das Präsidium der ARL hat beschlossen, die Publikationen mit den Ergebnissen dieser Aktivitäten unter dem gemeinsamen thematischen Dach "Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels" zu veröffentlichen. Im Untertitel wird das jeweilige Teilvorhaben genannt. Jeder Band enthält eine Übersicht über die bereits vorliegenden Teile.

Wir hoffen, dass die Ergebnisse dieser breiten Forschungstätigkeit zu neuen Erkenntnissen über die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels führen und bei Entscheidungsprozessen in der räumlichen Politik, Planung und Verwaltung eine wichtige Rolle spielen.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

I Einführung

I.1 Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: Forschungsschwerpunkt der ARL

Gliederung

- 1 Vorweg
- 2 Forschungsschwerpunkt zum demographischen Wandel
 - 2.1 Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels
 - 2.2 Regionale Auswirkungen – Notwendigkeit der Differenzierung
 - 2.3 Darüber hinaus
- 3 Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen

1 Vorweg

Je gravierender und spürbarer sie sind, umso stärker werden die demographischen Veränderungen und ihre räumlichen Wirkungen offenbar auch in der Politik, Verwaltung und in Teilen der Bevölkerung wahrgenommen. Zurzeit ist das besonders in ostdeutschen Teilräumen erkennbar. Die ARL hat allerdings schon Ende der 1960er-Jahre im Rahmen von Forschungsgremien und größeren, öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen vor den teilweise massiven und weit tragenden Folgen des längerfristigen demographischen Wandels für die Gesellschaft und Räume insgesamt, für die Infrastrukturen, die Wirtschaft und die anderen Bereiche des öffentlichen Lebens gewarnt.¹ Der Blick wurde dabei vorrangig auf die regionalen Aspekten des Geburtenrückgangs gerichtet.

Eine Resonanz auf die Warnungen war hingegen kaum wahrnehmbar. Was zeigt, dass weitgehende Beratungsresistenz gegenüber – nicht nur – raumwissenschaftlichen Empfehlungen in Politik und Verwaltung in Deutschland keine Erscheinung der jüngsten Zeit ist, in der eindeutig die Ökonomie die Fahrtrichtung und das Tempo angibt.

Die ARL hat angesichts der Wichtigkeit der demographischen Veränderungen und ihrer räumlichen Konsequenzen in ihren Bemühungen keineswegs nachgelassen, in der Sache zu werben, zu sensibilisieren und die erforderlichen Diskussionen in Politik, Praxis, Wissenschaft, aber auch in der Öffentlichkeit anzustoßen.² Es muss klar werden, dass der demographische Wandel keine kurzfristig und erst recht nicht von allein auszukurierende Erkrankung ist, sondern ein real stattfindender, langfristiger Prozess, auf

¹ Siehe beispielsweise Schwarz, K. (1969): Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung. Abhandlungen Band 58 der ARL, Hannover. ARL (Hrsg.) (1970): Beiträge zur Frage der räumlichen Bevölkerungsbewegung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 55, Hannover. ARL (Hrsg.) (1970): Bevölkerungsverteilung und Raumordnung. Referate und Diskussionsbericht anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1969 in Darmstadt. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 58, Hannover.

² Mit breiter Resonanz in der Öffentlichkeit zuletzt im Juni 2004 bei der Veranstaltung von ARL und BBR in Magdeburg „Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir?“. Die Ergebnisse der Veranstaltung sind 2005 als Forschungs- und Sitzungsbericht der ARL, Band 225, veröffentlicht worden.

den aktiv eingewirkt werden muss, der neben massiven Problemen für eine ganze Reihe von Teilräumen auch neue Chancen eröffnet.

2 Forschungsschwerpunkt zum demographischen Wandel

Wie im Vorwort bereits dargelegt worden ist, hat die ARL zu den komplexen und weit tragenden Folgen des demographischen Wandels auf die Entwicklung der Räume mit dem Arbeitsprogramm 2003/2004 ein Verbundforschungsprojekt mit einem zentralen Arbeitskreis, mehreren Arbeitsgruppen von Landesarbeitsgemeinschaften und weiteren Vorhaben eingerichtet, wie sie das bei besonders komplexen Forschungsthemen regelmäßig tut.³ Dadurch ist eine noch intensivere thematische Koordination und Vernetzung der betreffenden ARL-Gremien möglich. Zudem können die Synergieeffekte konsequent genutzt werden. 2005/2006 ist der Blick vor allem auf die peripheren ländlichen Räume und auf infrastrukturelle Gesichtspunkte gerichtet.⁴

Der langfristige Rückgang, die kontinuierliche Alterung und die fortschreitende Internationalisierung der Bevölkerung in Deutschland und in vielen anderen europäischen Ländern lösen einen tief greifenden demographischen und sozialen Wandel aus. Von der Ableitung her trivial, aber in der Konsequenz fatal ist beim Rückgang der Bevölkerung die Tatsache, dass Kinder, die nicht geboren werden, keine Kinder bekommen können. Die nächste Elterngeneration fällt sozusagen weg. Dieser soziodemographische Wandel wirkt sich räumlich sehr differenziert aus. Deutschland, insbesondere Ostdeutschland, ist hiervon in besonderem Maße betroffen. Die regionalen Verteilungskämpfe um demographische Potenziale haben auf allen räumlichen Ebenen bereits begonnen. Zuwanderungen werden diese Trends noch verstärken. Gerade unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung ergibt sich ein umfassender, regional unterschiedlicher Anpassungsbedarf der Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturen. Insbesondere die Tragfähigkeit dünn besiedelter, ländlicher Regionen ist gefährdet. Aber auch städtische Regionen sind mit starken Einwohnerrückgängen konfrontiert.⁵

2.1 Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels

Der Arbeitskreis der ARL⁶ untersuchte die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels auf das räumliche Standortverhalten der Unternehmen, die regionale Entwicklung der Arbeits- und Wohnungsmärkte, die soziale und kulturelle Infrastruktur, die Netzinfrastuktur (Verkehr, Ver- und Entsorgungssysteme), den Bereich Freizeit und Erholung und die öffentlichen Finanzen.

Im Rahmen regionaler Fallstudien wurden die sektoralen Fragestellungen vertieft. Die Erkenntnisziele der Mitglieder des Arbeitskreises waren jedoch nicht auf die regionalen Effekte des quantitativen Bevölkerungsrückgangs begrenzt. Sie umfassten auch qualitative Aspekte wie die Alterung, Individualisierung (Vereinzelung) und Heterogenisierung der Bevölkerung. In Deutschland nimmt die Bevölkerung nicht nur zahlenmä-

³ Als Verbundforschungsprojekte ragen in den nächsten Jahren neben dem soziodemographischen Wandel die Querschnittsthemen Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen, Nachhaltigkeit, Entwicklung der Agglomerationen und der ländlichen Räume sowie europäische Raumentwicklung heraus.

⁴ Vgl. Arbeitsprogramm 2005/2006 der ARL. www.ARL-net.de

⁵ Vgl. Tönnies, G. (2004): Forschungen der ARL zu den räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels. In: RuR 2/2004, S. 149 ff.

⁶ Der Arbeitskreis „Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels“ wurde von Prof. Dr. Paul Gans, Mannheim, geleitet. Die Ergebnisse hat die ARL als Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 226, veröffentlicht.

big ab, sondern sie wird auch älter, vielfältiger (internationale Zuwanderung) und zunehmend durch Vereinzelung (Single-Haushalte) gekennzeichnet sein.

Eine weitere Aufgabe bestand darin, anhand der Forschungsergebnisse Empfehlungen für die Planung, Politik und Verwaltung zum Umgang mit den regionalen Auswirkungen, Herausforderungen und Handlungsbedarfen zu formulieren. Die Ergebnisse des Arbeitskreises wurden 2005 veröffentlicht.⁷ Bereits publiziert sind die Ergebnisse von zwei Grundlagenstudien zu den Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung und zu den nichtdemographischen Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland⁸, die im Rahmen des Arbeitskreises durchgeführt wurden.

2.2 Regionale Auswirkungen – Notwendigkeit der Differenzierung

Von Region zu Region und besonders zwischen Ost- und Westdeutschland wirken sich die verschiedenen demographischen Prozesse und die hinter ihnen stehenden Einflussfaktoren ganz unterschiedlich aus. In den verschiedenen Raum- und Siedlungsstrukturtypen sind die demographischen Prozesse mit verschiedenartigen Intensitäten verbunden. Insbesondere die großräumige Migration hängt in starkem Maße von der regional-ökonomischen Situation ab und hat erhebliche Rückwirkungen auf das Ausmaß regionaler Disparitäten.

Vor dem Hintergrund haben die Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) der ARL wegen der konkreteren Betroffenheit und der größeren Nähe ihrer Tätigkeit zu den regionalen Konsequenzen und Problemen der demographischen Entwicklung im Rahmen der koordinierten Verbundaktivitäten wichtige Aufgaben übernommen. In nahezu allen der insgesamt sieben LAGs sind Arbeitsgruppen (AG) zu den räumlichen Wirkungen und den planungsbezogenen Handlungserfordernissen eingerichtet worden. Einige dieser Gruppen haben ihre Untersuchungen bereits abgeschlossen und die Ergebnisse vorgelegt, andere werden ihre Arbeit demnächst beenden.

Eine AG der LAG für die südostdeutschen Länder⁹ hat neben den grundlegenden Entwicklungslinien der Bevölkerungsentwicklung vor allem die Konsequenzen für die Siedlungsstrukturen, die Wirtschaft und die Infrastrukturen sowie die Steuerungsmöglichkeiten durch räumliche Planung behandelt. Die Ergebnisse wurden 2003 als erster Teil der Reihe "Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels"¹⁰ vorgelegt. Zentrale Aussage ist die Erkenntnis, dass der demographische Wandel, sowohl was die Schrumpfung bei den Bevölkerungszahlen, die Veränderungen in der Alters- und Sozialstruktur als auch die Wirkungen auf die Bereiche der öffentlichen und privaten Daseinsvorsorge angeht, nicht umkehrbar ist, sondern lediglich begleitet und abgefedert werden kann. Für die Stadt- und Regionalentwicklung bieten die langfristigen demographischen Trends die Möglichkeit zu einer grundsätzlichen strategischen Umorientierung

⁷ Ein Teil der Ergebnisse ist bei der gemeinsamen Veranstaltung von ARL und BBR im Juni 2004 in Magdeburg präsentiert worden. Vgl. Nachrichten der ARL 3/2004, S. 39 ff.

⁸ Rosenfeld, M. T. W.; Schlömer, C. (Hrsg.) (2004): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 4. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312, Hannover.

⁹ Die AG „Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen“ wurde von Prof. Dr. Bernhard Müller, Dresden, geleitet.

¹⁰ Müller, B.; Siedentop, St. (Hrsg.) (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 1. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303, Hannover.

hin zu eher flexiblen, informellen, kooperativen und maßnahmenorientierten Planungsansätzen.

Eine entsprechende AG der LAG Baden-Württemberg¹¹ hat geprüft, wie der allgemeine Trend der Veränderung von Anzahl und Struktur der Bevölkerung zu bewerten ist, welche Konsequenzen für den Wohnungsmarkt sowie für die Ver- und Entsorgungssysteme zu ziehen sind und inwieweit das raumplanerische Instrumentarium an diese Entwicklungen anzupassen ist. Dafür sind Analysen für das Land insgesamt und in Form von Fallstudien für unterschiedlich strukturierte Räume durchgeführt worden. Aufgrund von Zuwanderungen wird demnach die Gesamtbevölkerungszahl Baden-Württembergs voraussichtlich bis 2020 weiter zunehmen, allerdings mit geringeren Zuwachsraten. Bei der räumlichen Verteilung wird es zu deutlichen Verschiebungen kommen. Erhebliche und kleinräumig differenzierte Verschiebungen wird es auch bei der Altersstruktur geben. Infolgedessen wird es voraussichtlich zu Gewichtsverlagerungen bei der Siedlungsentwicklung kommen, mit teilweise massiven Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des kurz- und mittelfristigen Bedarfs, wie z. B. bezüglich der Tragfähigkeit von Kindergärten und Schulen, sowie auf technische und infrastrukturelle Versorgungssysteme. Angesichts dieser Perspektiven wird das zentralörtliche System in der Zukunft an Bedeutung gewinnen. Zunehmend wichtiger dürften auch regionale Kooperationen bei der Siedlungsentwicklung (Wohn- und Gewerbeflächenkonzepte, Einzelhandelskonzepte etc.) werden.

Die Konsequenzen des demographischen Wandels sind in der ARL in den ostdeutschen Teilräumen schon Anfang der 1990er-Jahre behandelt worden. So standen Fragen nach entleerungsgefährdeten ländlich peripheren Räumen bereits 1993 auf der Tagesordnung der LAG für die nordostdeutschen Länder. Die Diskussion wurde 1998 und 2001 zum Thema „Folgen der Bevölkerungsentwicklung für die regionale Wirtschaft und die Versorgung mit öffentlichen Gütern“ fortgeführt. Die LAG Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und die LAG Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen haben dann 2002 zwei parallele AGs zur Notwendigkeit des Umbaus von Städten und Regionen angesichts der räumlichen Konsequenzen des demographischen Wandels für ausgewählte Teilräume Ostdeutschlands eingerichtet. Die nordostdeutsche AG¹³ konzentriert sich vor allem auf die Probleme in den peripheren ländlichen Räumen und in der Metropolregion Berlin. Ihre Herangehensweise geht von einer langfristigen Perspektive aus. Die Thematik wird mittels querschnittsorientierter Szenarien und regions- und fachspezifischer Analysen bearbeitet. Als Ergebnis wird eine politikorientierte Empfehlung im Hinblick auf eine integrierende Raumentwicklungspolitik erwartet. Die südostdeutsche AG¹⁴ behandelt die Probleme von Städten und Regionen mit klein- und mittelstädtischer Struktur, wie sie in den drei Ländern Südostdeutschlands typisch sind. Die Vorgehensweise ist vorrangig fallspezifisch. Analysiert werden die derzeitige Situation und bisherige und angedachte Lösungsstrategien und -ansätze für den Umbau in ausgewählten Städten und Regionen sowie in ausgewählten Politikbereichen. Übergreifende Analysen von Plänen und Programmen der Raumentwicklung leiten wie im Nordosten zu politikorientierten Empfehlungen über, die die Einzelergebnisse zusammenfassend in einen breiteren Rahmen stellen. Die Ergebnisse der beiden ostdeutschen LAGs werden Anfang 2006 von der ARL veröffentlicht.

¹¹ Die AG wurde von Prof. Dr. Erika Spiegel, Heidelberg, geleitet. Spiegel, E. (Hrsg.) (2004): Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 3. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 310, Hannover.

¹³ Die AG wird von Prof. Dr. Hans Joachim Kujath, Erkner, geleitet.

¹⁴ Die AG wird von Prof. Dr. Peter Sedlacek, Jena, geleitet.

Zur Untersuchung der Thematik hat die LAG Nordrhein-Westfalen eine AG eingerichtet¹⁵, die sich in erster Linie mit den regional differenzierten Trends der Bevölkerungsentwicklung insgesamt, der Entwicklung der Altersstruktur, der Haushalte, der Binnenwanderungen und der internationalen Zuwanderung befasst. Darüber hinaus werden die Auswirkungen des demographischen Wandels auf ausgewählte Politikbereiche untersucht, etwa die Arbeitsmarkt-, Infrastruktur-, Wohnungsmarkt- und Verkehrspolitik sowie die Freiflächenpolitik und die öffentlichen Finanzen. Ferner diskutiert die Arbeitsgruppe unterschiedliche Entwicklungsszenarien und ihre Konsequenzen für den Handlungsbedarf sowie für Strategien und Instrumente – insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene – zur Gestaltung und (soweit möglich) Steuerung des demographisch-strukturellen Wandels. Kombiniert wird die inhaltliche Arbeit mit politikberatender Tätigkeit. Hierzu wurden bislang Fachgespräche mit Kommunal- und Regionalpolitikerinnen und -politikern sowie mit ausgewählten Expertinnen und Experten durchgeführt, in deren Mittelpunkt die Folgen des demographischen Wandels in Nordrhein-Westfalen für die Wohnungsmärkte und die Infrastrukturversorgung standen. Der Forschungsbericht wird ebenfalls Anfang 2006 vorliegen.

2.3 Darüber hinaus

Zum Paket der Forschungsaktivitäten der ARL zum demographischen Wandel gehören auch eine Reihe von Veranstaltungen. Auf die Tagung von ARL und BBR 2004 wurde bereits hingewiesen. Dazu zählen auch Veranstaltungen der LAGs, Planerkonferenzen und Regionalplanertagungen oder Treffen des Jungen Forums der ARL.¹⁶

3 Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen

Eng verknüpft mit den räumlichen Konsequenzen des demographischen Wandels, speziell mit Blick auf die Tragfähigkeit dünn besiedelter, ländlicher Regionen, ist die Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen. Die raumordnungspolitische Leitvorstellung ist immer wieder kritisch hinterfragt worden, so auch in der ARL.¹⁷ Die Akademie wird sich in der Arbeitsperiode 2005/2006 erneut mit Fragen der Gleichwertigkeit unter sich verändernden gesellschaftlichen, ökonomischen und regionalen Rahmenbedingungen beschäftigen. Ein erster Pflock wurde mit einem Diskussionspapier des Präsidiums der ARL eingeschlagen.¹⁸ Dabei werden die Ergebnisse der Verbundforschungsaktivitäten zum demographischen Wandel eine wichtige Basis darstellen. Aber auch ethische Fragestellungen werden eine Rolle spielen. Der 2004 abgeschlossene Arbeitskreis „Ethik in der Raumplanung“ hat hier Neuland betreten, indem die Zusammenhänge zwischen Planungshandeln und ethischen Grundlagen des Handelns einer breiten Fachöffentlichkeit erschlossen worden sind, und zugleich eine viel beachtete Basis geschaffen.¹⁹

¹⁵ Die AG wird von Prof. Dr. Heiderose Kilper, Erkner, und Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Dortmund, geleitet.

¹⁶ Wiechmann, Th.; Fuchs, O. (Hrsg.) (2004): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen sozialräumlicher Mobilität. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 2. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307, Hannover 2004.

¹⁷ Vgl. beispielsweise Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; Wirz, St. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Abhandlungen Band 80 der ARL, Hannover.

¹⁸ Vgl. Nachrichten der ARL, 2/2005, S. 1-3. Darüber hinaus ist Ende 2005 ein Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL unter der Leitung von Prof. Dr. Hans Heinrich Blotvogel, Dortmund, eingesetzt worden.

¹⁹ Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.) (2004): Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band, Hannover.

I.2 Stand der Diskussion in Nordwestdeutschland

Gliederung

- 1 Niedersachsen
- 2 Schleswig-Holstein
- 3 Hamburg und Bremen

Die Herausforderungen des demographischen Wandels werden von den politisch-administrativen Ebenen in den nordwestdeutschen Bundesländern in unterschiedlicher Weise angenommen. Folgende aktuelle strategische Aktivitäten auf der Landesebene und in den Regionen sind zu nennen.

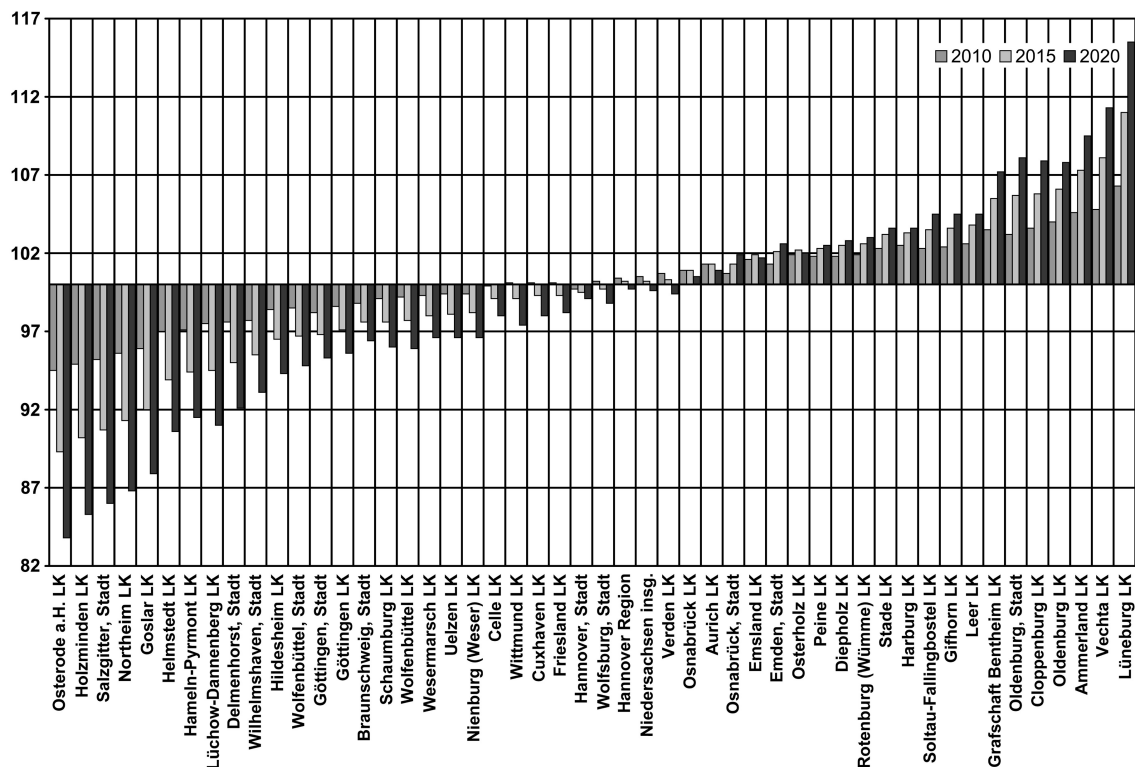
1 Niedersachsen

Der demographische Wandel in Niedersachsen lässt sich grob charakterisieren als ein sich bereits langjährig abzeichnender Entwicklungskontrast zwischen einem derzeit noch aus eigener Kraft wachsenden Westen des Landes und einem durch Sterbeüberschüsse und zu geringes Zuwanderungssaldo schrumpfenden Osten des Landes.

Die rechnerische Gesamtbetrachtung für Niedersachsen verdeckt die tatsächlichen demographischen Entwicklungen in den Teilräumen Niedersachsens und die erheblichen regionalen Diskrepanzen. Der Süden, Osten und der Nordosten Niedersachsens sind bereits heute in einer Schrumpfungsphase, die vom größten Teil der übrigen Regionen nach derzeitigen Annahmen erst in 20 bis 30 Jahren erreicht wird (siehe Abb. 1).

In Niedersachsen ist die öffentliche politische Diskussion über den demographischen Wandel und die regionale Auseinandersetzung über Handlungsbedarfe im Verlauf des Jahres 2004 deutlich in Gang gekommen. Die öffentliche Diskussion wurde in erster Linie durch medienwirksame Veröffentlichung und Länderrankings sowie durch konkrete Projekte und Veranstaltungen im Lande befördert. Auch das offensive Regionalmonitoring der Niedersächsischen Raumordnung und Landesentwicklung und des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik (NLS) sowie die regionalen Modellprojekte zum demographischen Wandel haben landesweite Aufmerksamkeit erzeugt; u. a. das interdisziplinäre Projekt „Stadt-Um-Land 2030“ im Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und das Modellprojekt "Süd-niedersachsen 2020: Region als Generationen-Netzwerk". Einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die öffentliche und politische Diskussion über die demographischen Veränderungen hatte auch die landesweite Schulstruktur- und -standortreform im Zuge der Auflösung der Orientierungsstufe und der Schaffung eines dreigliedrigen Schulsystems zum Schuljahrsbeginn 2004. Die Schulstruktur- und -standortreform erforderte zwangsläufig die Berücksichtigung der künftigen Schülerzahlen sowie die Auseinandersetzung über die Anpassung der Standortstruktur im Primarbereich und die Umsetzung des erklärten politischen Ziels, das Bildungsangebot – insbesondere im gymnasialen Sektor – im ländlichen Raum auszuweiten und seine Erreichbarkeit zu verbessern.

Abb. 1: Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2010, 2015 und 2020, Basis 2004 = 100



Quelle: Datenbasis: NLS, 2005

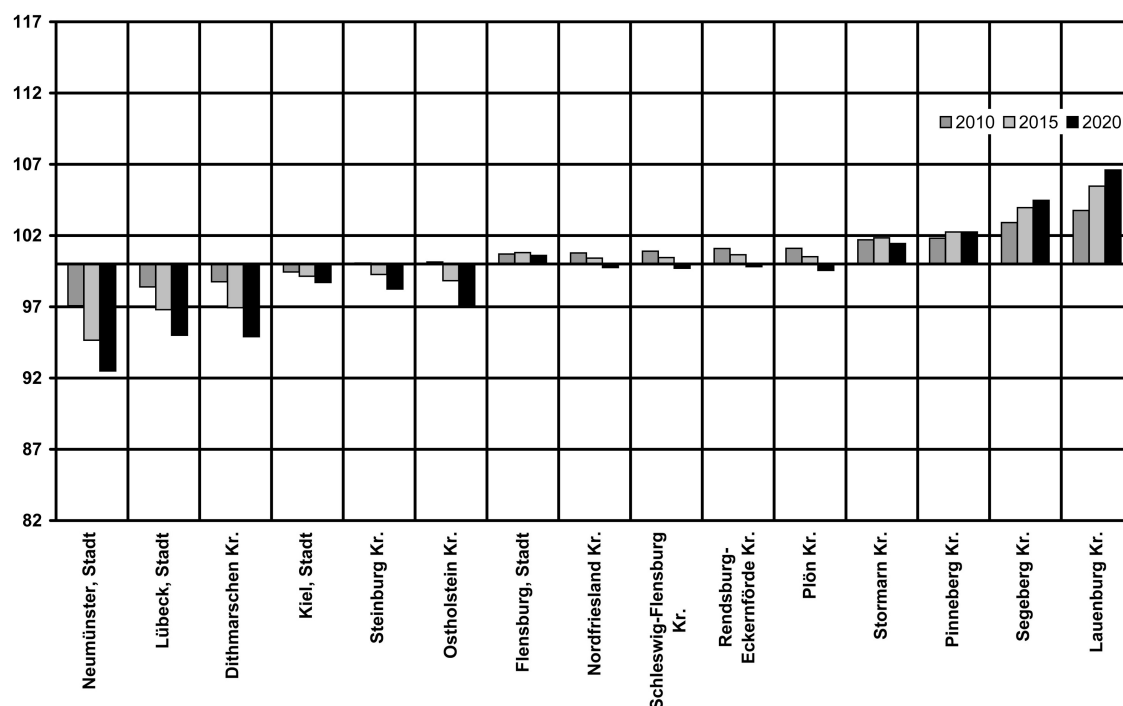
Die politische und fachliche Diskussion über demographisch bedingte Anpassungsbedarfe insbesondere im schulischen Bereich geht inzwischen weiter und fließt u. a. in die vom Landtag im Mai 2005 eingesetzte Enquete-Kommission "Demographischer Wandel – Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen" ein (Niedersächsischer Landtag 2005). Aufgabe der Enquete-Kommission ist die Erarbeitung konkreter Lösungsvorschläge für die anstehenden Herausforderungen und die Entwicklung von Empfehlungen an den Landtag. Die Kommission soll sich mit folgenden politischen Handlungsfeldern befassen: Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Regionalplanung und Landesentwicklung, kommunale Infrastruktur, Verkehr, Bildung, Ausbildung, Wissenschaft und Forschung, Familie, Menschen mit Behinderungen, Gesundheit, Pflege, Bauen, ehrenamtliches Engagement. Alle Handlungsfelder sind durch Fragestellungen konkretisiert. Der Kommission gehören als Mitglieder 15 Landtagsabgeordnete und 8 Sachverständige an. Die Kommission soll ihre Arbeit bis Ende 2006 abschließen.

Die Landesregierung arbeitet der Enquete-Kommission bei Bedarf zu. Engere Arbeitszusammenhänge ergeben sich möglicherweise aus der gleichzeitigen laufenden Fortschreibung des Niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms. Das Fortschreibungsverfahren wurde mit der Bekanntgabe der Allgemeinen Planungsabsichten im April eingeleitet, das Verfahren soll bis 2007 abgeschlossen sein. Der demographische Wandel ist als einer der Auslöser für den Fortschreibungsbedarf aufgeführt und als soziale Dimension einer nachhaltigen Entwicklung in den Allgemeinen Planungsabsichten hervorgehoben (Nds. MBl. Nr. 15 v. 04.04.05).

2 Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein lassen sich hinsichtlich der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung (auch hier handelt es sich um Trendfortschreibungen) drei Gruppen bilden: Zum einen die Gruppe der Oberzentren (z.B. Kiel) und ländlichen Kreise wie insbesondere Dithmarschen, die bereits heute zum Teil starke Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen haben; zum zweiten die Regionen, die kurz- bis mittelfristig noch über leichte Bevölkerungsgewinne verfügen, in denen langfristig aber leichte Rückgänge zu erwarten sind wie etwa Nordfriesland, und zum dritten die Gruppe der an Hamburg angrenzenden Kreise, für die anhaltende Bevölkerungsgewinne erwartet werden (z.B. Kreis Hztg. Lauenburg) (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins 2010, 2015 und 2020, Basis 2004 = 100



Datenbasis: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Stand 10.11.2004

Bei den strategischen Aktivitäten auf Landesebene ist eine 2004 im Auftrag der Staatskanzlei erstellte Studie hervorzuheben, in der der grundsätzliche Handlungsbedarf für die Landesressorts zum Thema "Demographischer Wandel" (u. a. in Form von Leitprojekten) formuliert wurde. Die Studie wurde im August 2004 im Rahmen eines landesweiten Kongresses vorgestellt. Die wichtigsten Folgerungen wurden Ende 2004 in Form einer Kabinettsvorlage abgestimmt.

Im Zuständigkeitsbereich der Raumordnung/Landesplanung wird das Thema "Demographischer Wandel" vor allem bei der ab 2006 anstehenden Fortschreibung des Landesraumordnungsplans und dort bei der Überprüfung des zentralörtlichen Systems eine Rolle spielen.

Dazu kommen die Aktivitäten für die kommunale und regionale Ebene und auf der kommunalen und regionalen Ebene: Im Jahr 2005 wurde gemeinsam von Land und

kommunalen Spitzenverbänden eine Arbeitshilfe für die Kommunen erstellt. Die KERN-Region (Kiel/Eckernförde/Rendsburg/Neumünster) fungierte als ein Modellvorhaben der Bundesraumordnung zum Thema "Seniorengerechte Regionalwirtschaft". Im Planungsraum IV (Kreise Dithmarschen und Steinburg) wird ein weiteres Modellvorhaben des Bundes durchgeführt, bei dem der Akzent auf dem Thema "Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen" liegt.

3 Hamburg und Bremen

In Hamburg ist in diesem Zusammenhang die nach dem Regierungswechsel 2002 unter Federführung der Senatskanzlei erarbeitete Strategie „Wachsende Stadt“ zu nennen. Diese dient zwar vor allem der Positionierung Hamburgs im internationalen Wettbewerb und geht nicht explizit auf das Problem des demographischen Wandels ein. Sie versucht jedoch insofern indirekt eine Antwort auf die veränderten demographischen Rahmenbedingungen zu geben, indem sie den sich auch in Hamburg abzeichnenden Prozessen der rückläufigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und Alterung eine offensive Wachstumsstrategie entgegensetzt.

In der die Länder Hamburg sowie Teile Niedersachsens und Schleswig-Holsteins übergreifenden Metropolregion Hamburg ist ein Leitprojekt hervorzuheben, innerhalb dessen 2005/06 ein Status-quo-Bericht erstellt wurde und mehrere Workshops durchgeführt wurden, in denen Aspekte der Raum- und Fachplanungen konkretisiert worden sind.

In Bremen gibt es zwar (noch) keine ausformulierte Gesamtposition des Senates. Das Thema spielt allerdings eine indirekte Rolle im Zusammenhang mit aktuellen Beschlüssen des Senates, so bspw. zur sog. "Langfristigen Globalplanung". Ansatzweise wird es zudem diskutiert im derzeit in der politischen Beschlussfassung befindlichen Interkommunalen Raumstrukturkonzept INTRA.

II Demographischer Wandel in Regionen Nordwestdeutschlands: Der spezifische Ansatz der nordwestdeutschen LAG

Gliederung

- 1 Handlungsorientierung / Praxistauglichkeit
- 2 Beispielräume
 - 2.1 Auswahlkriterien
 - 2.2 Strukturdaten
 - 2.3 Anmerkungen zu weiteren Auswirkungen
- 3 Schwerpunktbereiche

II.1 Handlungsorientierung / Praxistauglichkeit

Auch die LAG Nordwest befasst sich mit den drei Komponenten des demographischen Wandels, die im Vordergrund der wissenschaftlichen, politischen und publizistischen Auseinandersetzung mit diesem Thema stehen: Die Bevölkerungszahl nimmt ab (weniger), der Altersaufbau der Bevölkerung verschiebt sich hin zu den Alten/Hochbetagten (älter), der Anteil der Migranten an der Bevölkerung wächst – durch deren Zunahme und/oder relativ durch Abnahme der Nicht-Migranten – (bunter).

Auf dem Hintergrund der in großer Vielfalt vorliegenden Arbeiten zum demographischen Wandel (s. Kap. I.1) hat die LAG Nordwest ihrer Arbeitsgruppe (AG) den Auftrag mitgegeben, die konkreten Auswirkungen demographischer Entwicklungen in Realsituationen zu ermitteln und – soweit möglich – Handlungsempfehlungen zum „Umgang“ mit diesen Auswirkungen zu formulieren. Um dieser Aufgabenstellung entsprechen zu können, hat die AG ihren Ansatz sowohl thematisch als auch räumlich begrenzt. Insbesondere bei der thematischen Eingrenzung war jedoch darauf zu achten, welche Relevanz die auszuwählenden Bereiche für die regionale Struktur und Entwicklung besitzen, ob Daten für Analyse und Vorausschau verfügbar sind und wie die Bereiche miteinander verbunden sind.

Die von der LAG gewünschte Handlungsorientierung der Arbeit bedingt die Zusammenarbeit mit den Akteuren in den Beispielkreisen, insbesondere mit den Verwaltungen. Entsprechende Anfragen der AG wurden von den Verwaltungsspitzen positiv beantwortet, das Angebot der AG, die Ergebnisse ihrer Untersuchungen vor Ort zu präsentieren und auf diese Weise einem Praxistest zu unterziehen, wurde gern aufgegriffen. Die Experten für die einzelnen Themenbereiche in den Kreisen unterstützten die AG während ihrer Arbeit durch die Bereitstellung von Daten und durch ihre fachliche Expertise.

Die AG hat im Juni 2005 ihre Befunde Vertreterinnen/Vertretern der Kreise Dithmarschen, Goslar und Lüchow-Dannenberg präsentiert. Sie waren Grundlage jeweils mehr-

stündiger Fachdiskussionen. Darin wurden seitens der Kreise folgende Feststellungen getroffen:

- Die von der AG ausgewählten Schwerpunktbereiche sind für die weitere Entwicklung in den Kreisen von hoher Relevanz.
- Die demographischen Veränderungen werden von den Kreisen in ihre Planungen einbezogen; in Dithmarschen arbeitet eine spezielle Projektgruppe an demographiebedingten Fragen.
- Die Analysen der AG und die daraus abgeleiteten Empfehlungen werden von den Kreisen geteilt. Allerdings wird von ihnen auf die Umsetzungsproblematik angesichts fehlender Zuständigkeiten, privatwirtschaftlicher Entscheidungsparameter und – nicht nur öffentlicher – finanzieller Engpässe hingewiesen.
- Die Kreise sind an den Gesamtergebnissen interessiert, da sie den von der AG eingeschlagenen Weg der Praxisorientierung als Unterstützung ihres eigenen Planungs- und Umsetzungshandelns ansehen.

Die AG ist sich bei ihren Überlegungen bewusst, dass die Entwicklung in den Kreisen nicht nur – z. T. derzeit noch nicht einmal in erster Linie – durch die demographischen Veränderungen beeinflusst wird: Ständig wachsende Finanzprobleme der öffentlichen Hand, Auswirkungen von Globalisierung und EU-Osterweiterung auf das wirtschaftliche Standortgefüge u. Ä. engen tradierte Gestaltungsmöglichkeiten ein und zwingen sowohl die staatlichen als auch die kommunalen Akteure zur Überprüfung von Vorgaben, Normen und Standards und zu ungewohnten institutionellen Kooperationen. Die demographische Entwicklung wird diesen Zwang allerdings weiter verstärken.

II.2 Beispielräume

2.1 Auswahlkriterien

Der demographische Wandel trifft nahezu alle bundesdeutschen Regionen. Für die Auswahl von Beispielräumen aus dem Gebiet der LAG Nordwest wurden

- Räume mit hohem Problemdruck und
- Räume mit Problembewusstsein und problembezogenem Handeln in Politik und Verwaltung

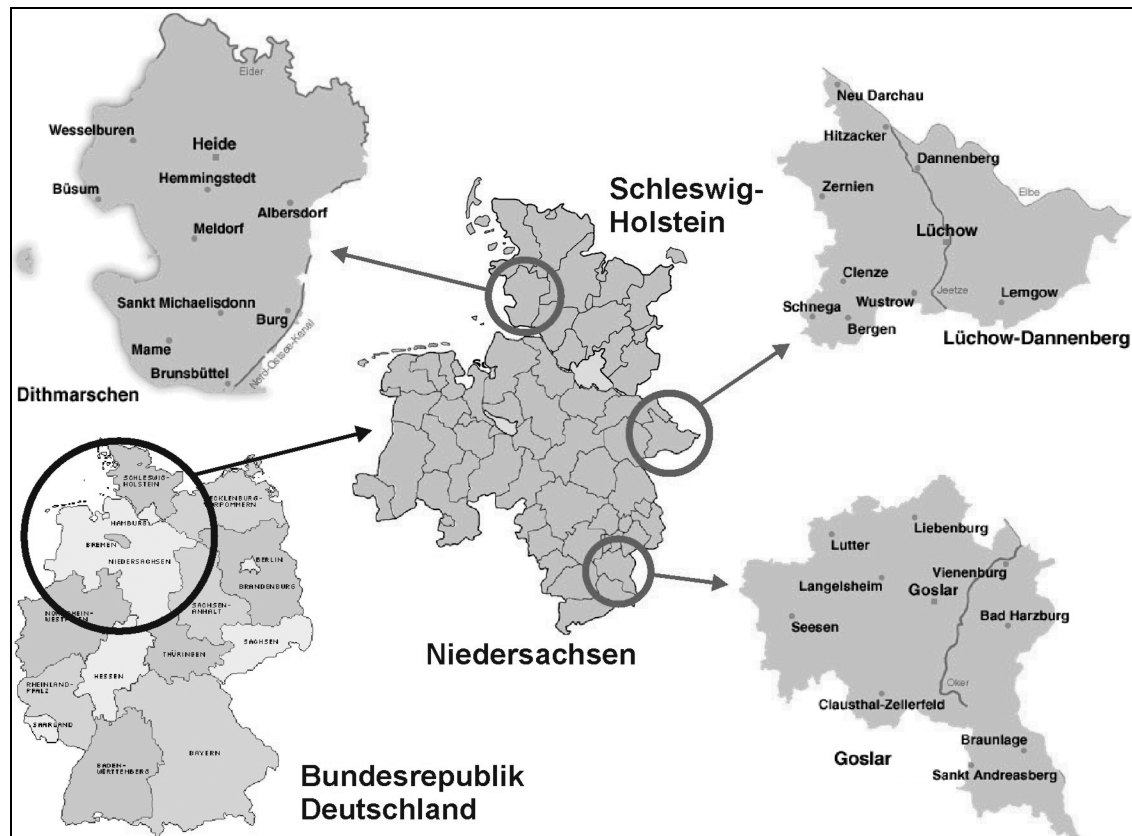
gesucht. Nach einer Diskussion in der LAG, in der sowohl die demographisch bedingten Probleme von Stadtregionen (z. B. Bremerhaven) als auch die von ländlichen, relativ dünn besiedelten Gebieten betrachtet wurden, ist – unter Heranziehung der Kreistypisierung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) – die Untersuchung ländlicher Kreise vereinbart worden. Unter Berücksichtigung der zwei oben genannten Kriterien wurden zunächst die Kreise Goslar, Lüchow-Dannenberg, Osterode und Uelzen aus Niedersachsen und der schleswig-holsteinische Kreis Dithmarschen ausgewählt, in einem weiteren Schritt wurde die Untersuchung dann auf drei Kreise – Dithmarschen, Goslar, Lüchow-Dannenberg – eingegrenzt. Die Lage der drei ausgewählten Kreise zeigt die Abbildung 3.

Innerhalb des betrachteten Zeitfensters von etwa zehn Jahren bis 2015 treten die drei Komponenten des demographischen Wandels in den Beispielkreisen unterschiedlich deutlich in Erscheinung:

- Eine erhebliche Veränderung der Altersstruktur trifft für alle zu.
- Die Abnahme der Bevölkerung ist z. B. im Kreis Dithmarschen auf mittlere Sicht gering.
- Die Komponente "bunter" spielt angesichts relativ niedriger Migrantenanteile in allen drei Kreisen keine besondere Rolle (was ihre Bedeutung für einzelne lokale "Ballungen" von Migranten-Wohnbevölkerung nicht ausschließt).

Die folgenden Strukturdaten stellen die Kreise ausführlicher vor.

Abb. 3: Die Untersuchungsräume



2.2 Strukturdaten

Mit rd. 1.400 km² ist der Kreis Dithmarschen der flächenmäßig größte Kreis der Untersuchung; 137.000 Einwohner ergeben eine mittlere Bevölkerungsdichte von 96 Einw/km². Der Landkreis Goslar zeigt die kleinste Fläche mit 970 km² bei dichter Besiedlung (162 Einw/km²) für rd. 156.000 Einwohner. Lüchow-Dannenberg ist mit 52.000 Einwohnern (Dichte 43 Einw/km²) der kleinste betrachtete Kreis, aber mit mittlerer Flächengröße von rd. 1.200 km².

Die Siedlungsgebiete in Dithmarschen liegen im Küstenbereich der Nordsee in der Marsch und im Binnenland auf der Geest. In Lüchow-Dannenberg (Sackgassendörfer, Reihensiedlungen und Rundlinge) befinden sich Geest-Niederungen und -Platten mit Talsanden. Der Kreis Goslar (bevorzugt geschlossene Haufendörfer¹) zählt in Teilen zum Berg- und Hügelland sowie zum Mittelgebirge (Harz).

¹ Nach Seedorf/Meyer (1996): Landeskunde Niedersachsen. Band II. Neumünster, Seite 109.

Der Kreis Dithmarschen verfügt über die Mittelzentren Heide und Brunsbüttel, der Landkreis Lüchow-Dannenberg über das Mittelzentrum Lüchow (dicht benachbart: Salzwedel in Sachsen-Anhalt) und der Landkreis Goslar über die vier Mittelzentren Goslar, Harzburg, Clausthal sowie Seesen.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zählt in der früheren Differenzierung der siedlungsstrukturellen Kreistypen² im Bundesgebiet den Kreis Dithmarschen (Raumordnungsregion Schleswig-Holstein Süd-West) zu "Ländlichen Kreisen mit geringer Dichte"; dies gilt auch für den Landkreis Lüchow-Dannenberg (Raumordnungsregion Lüneburg). Der Landkreis Goslar (Raumordnungsregion Braunschweig) wird dem Bereich "Verstädterter Raum, verdichteter Kreis" zugeordnet. Nach dem Raumordnungsbericht 2005 und einer neuen Klassifizierung der Raumstrukturen in Deutschland zählen alle drei Gebiete überschläglich zu den "Peripherräumen" mit sehr geringer Dichte; in Teilbereichen sind Verdichtungsansätze oder in Randbereichen auch ein "Zwischenraum" geringer Dichte im Landkreis Goslar notiert.

Der "Familienatlas 2004" stellt bei 16 einbezogenen Indikatoren den Landkreis Dithmarschen in die Kategorie "die Unauffälligen", den Landkreis Goslar in die Kategorie "Region mit verdeckten Problemen" und stellt den Landkreis Lüchow-Dannenberg als "wo es sich mit Familien gut wohnen lässt" dar.³

Tabelle 1: Ausgewählte Kennzahlen der Raumplanung⁴ in den Kreisen

Merkmal	Schleswig-Holstein	Dithmarschen	Niedersachsen	Goslar	Lüchow
Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte 2000 je km²					
Einw.+Beschäftigung / Fläche	229	121	218	210	53
Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter (SV) 2000					
Primärer Sektor	1,9	3,1	1,5	1,2	3,5
Sekundärer Sektor	29,5	34,2	36,0	33,8	36,7
Tertiärer Sektor	68,6	62,7	62,5	65,0	59,8
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Qualifikation 2000					
Geringe Qualifikation	32,2	29,2	29,5	29,0	32,8
Hohe Qualifikation	5,4	3,8	6,1	5,0	3,4
Pendlersaldo je 1000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte 2000					
	- 97	- 142	- 48	- 20	- 42
Ausländeranteil an der Bevölkerung 1999					
	5,5	2,9	6,7	5,9	3,4

² Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Berichte Band 7 „Raumordnungsbericht 2000“ und Band 21 "Raumordnungsbericht 2005", Bonn.

³ Bundesfamilienministerium / Prognos AG Basel / Zeitschrift "Die Zeit": Der Familienatlas. Jan. 2005. Auf eine Wiedergabe der Indikatoren wird hier verzichtet.

⁴ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit Stat. Ämtern der Bundesländer (2002): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Berichte Band 14. Bonn.

Bereits 1970 waren die Gebiete des heutigen Kreises Dithmarschen und des Landkreises Lüchow-Dannenberg als "hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebene Gebiete" gekennzeichnet. Der heutige Landkreis Goslar und seine Vorläufer waren nicht besonders herausgehoben. Das heutige Dithmarschen und Lüchow-Dannenberg waren frühere Gebiete mit besonderer Bundesförderung; Goslar nur mit Teilen des Altkreises Zellerfeld sowie Restkreis Blankenburg (u. a. Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"). Der Kreis Dithmarschen und der Landkreis Lüchow-Dannenberg gehörten 1994 bis 1999 zu den EU-Fördergebieten Ziel 5 (Ländliche Gebiete – bei insgesamt sieben Förderzielen). Im Rahmen der europäischen Strukturpolitik 2000 bis 2006 zählen alle drei Gebiete zu so genannten Ziel-2-Fördergebieten (bei insgesamt nur drei Förderzielen). Darüber hinaus kommen weitere Instrumente der öffentlichen Förderung in allen Gebieten vor.

Die ausgewählten Gebiete zeigen erhebliche Unterschiede in der Bevölkerungsmenge, in ihrer Lage zu den Metropolregionen (Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen), in der Siedlungsstruktur, in der Menge und Struktur sowie dem Baualter der vorhandenen Wohnungen und in der Wohnungsbelegung. Unter anderem haben die Kreise zur Gebäudezählung 1987 eine Wohnbausubstanz, die zu rd. 75 % vor 1968 errichtet wurde.⁵

Während sich die Entwicklung der gesamten Bevölkerung der drei Kreise in den drei ausgewählten Zeitabschnitten sowohl positiv wie negativ darstellt, ist die Entwicklung der Geborenenzahlen (den späteren Elterngenerationen) sowohl auf Ebene der Länder wie der Kreise negativ, wie die Tabelle 2 ausweist.

Tabelle 2 : Veränderungen der Bevölkerungs- und Geborenenzahlen in Zeitabschnitten

Zeitraum	Schleswig-Holstein	Dithmarschen	Niedersachsen	Goslar	Lüchow
Bevölkerung: Entwicklung in Zeitabschnitten in v.H. des Ausgangsjahres					
1970 - 2001	111,69	102,62	111,72	88,37	101,69
1980 - 2001	107,38	105,33	109,64	90,74	106,13
1990 - 2001	106,78	106,16	107,70	96,04	105,29
Geborene: Entwicklung in Zeitabschnitten in v.H. des Ausgangsjahres					
1970 - 2001	99,64	61,36	73,26	57,30	61,76
1980 - 2001	102,18	94,95	104,85	86,40	95,45
1990 - 2001	86,34	87,89	91,25	81,44	88,37

Die Veränderung der Einwohnerzahlen in den letzten fast 30 Jahren ist im Landkreis Goslar besonders negativ ausgeprägt. In allen drei Kreisen ist die Entwicklung in diesem Zeitraum schlechter als im jeweiligen Bundesland verlaufen.

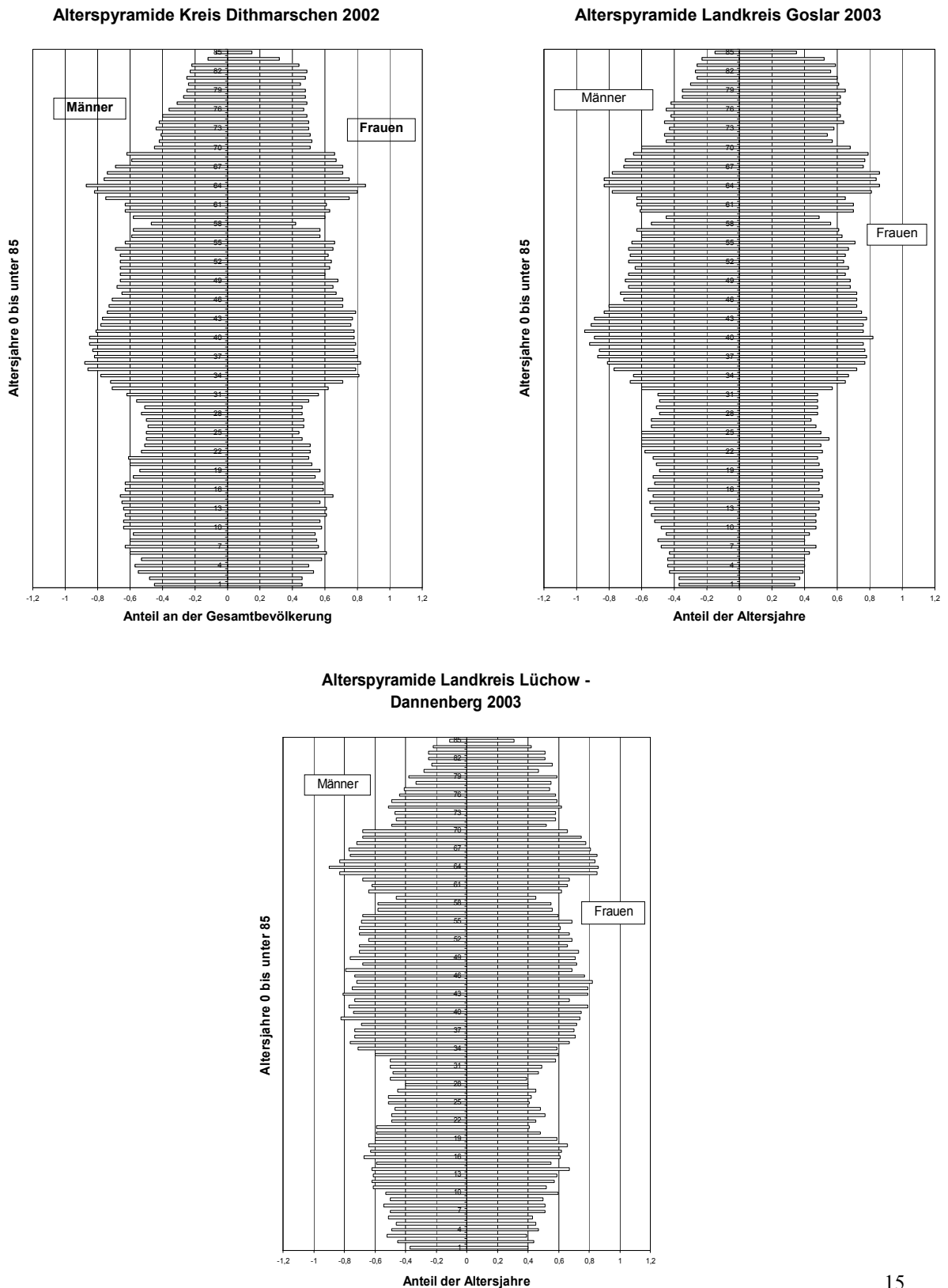
Mit Ausnahme einer gleich gebliebenen Geborenenzahl in Schleswig-Holstein hat die Zahl der Geborenen in allen anderen Gebieten dieser Untersuchung innerhalb von fast dreißig Jahren drastisch abgenommen. Auch in den letzten zehn Jahren hält dieser

⁵ Für die Betrachtung der Wohnsituationen ist zu bedenken, dass aktuelle Daten nicht mehr vorliegen. Insofern ist die Veränderung von Beständen im Wohnbereich nicht darstellbar. Da die ausgewählten Kreise jedoch im Allgemeinen hinter Entwicklungen in Ballungsgebieten zurückgeblieben sind und in der Regel gleichzeitig auch eine größere Distanz zu diesen ausweisen, wird gerade der Wohnungsbestand vor 1970 weniger auf heutige Wohnertwartungen umgebaut worden sein.

Rückgang an. Die drei Alterspyramiden in Abb. 4 verdeutlichen diesen demographischen Zusammenhang.

Der Altersaufbau von Goslar ist 2003 im Bereich der Altersgruppen über 65 am stärksten von allen drei Strukturdarstellungen ausgeprägt. Gleichzeitig ist er im Bereich der unter 20-Jährigen am schlanksten.

Abb. 4 : Altersaufbau in den untersuchten Kreisen

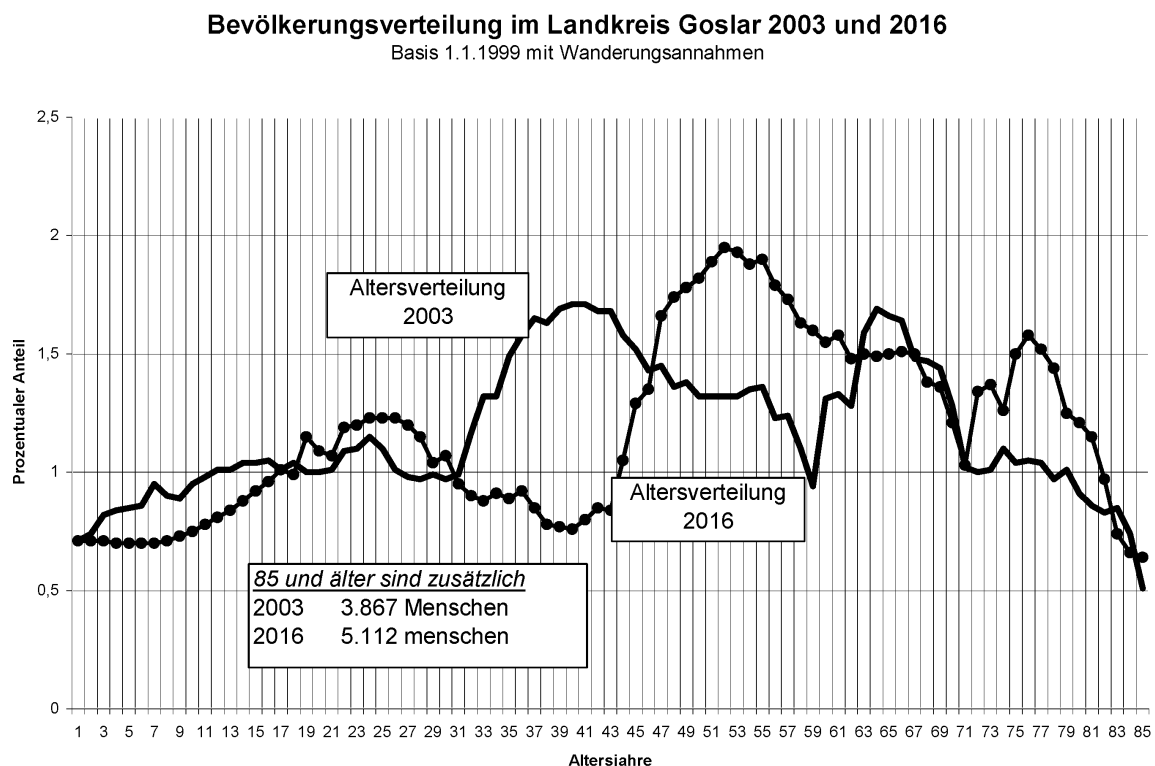


Der Bevölkerungsrückgang bedeutet den Ausfall erheblicher Populationen von Eltern (damit evtl. auch noch geringer werdende Geborenenzahlen), Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, Haushaltsbegründern und Veränderungen in den Haushaltsstrukturen. Über eine lange Zeit prägt so das Defizit aus fehlenden Geborenen und die zeitweise verstärkte Ausprägung des oberen Teils der Alterspyramide aus der Vergangenheit für die Zukunft die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten. Immer wieder hervorgehoben werden muss, dass demographische Ereignisse lange Wirkketten über mehrere Generationen haben.

Wanderungsbewegungen über die Auslandsgrenzen sind auf Grund der niedrigen Anteile der Ausländer an der Bevölkerung in den drei Kreisen eher von geringerer Bedeutung.

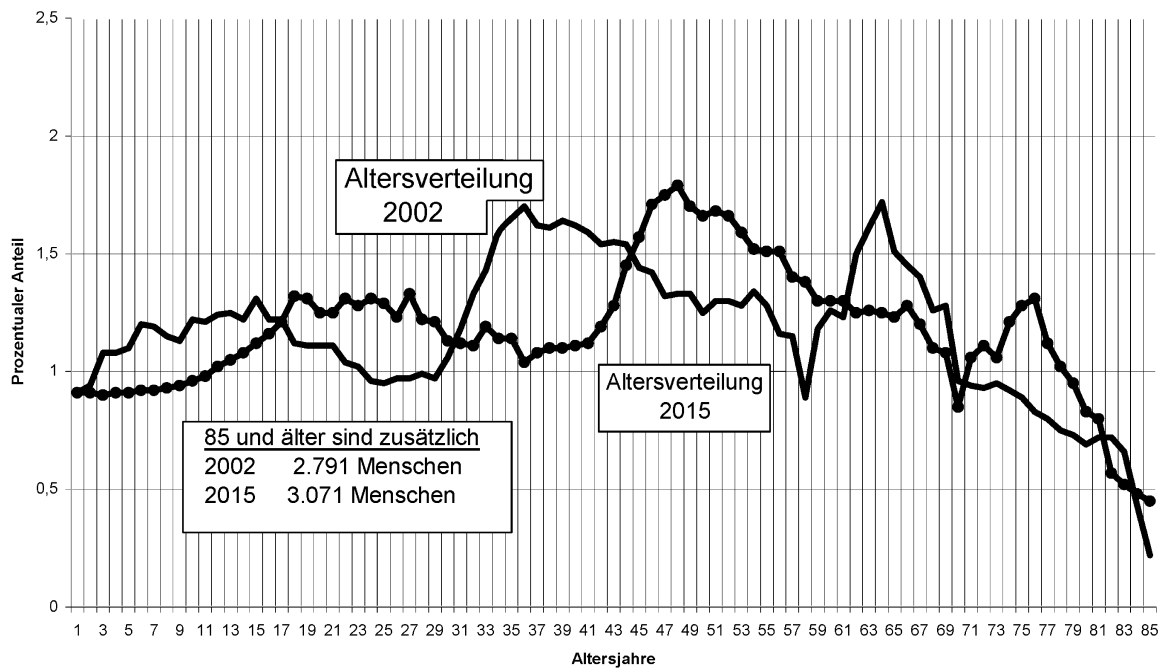
Die Bedeutung der bevorstehenden Bevölkerungsentwicklung in den Untersuchungsgebieten innerhalb des jeweiligen Bundeslandes wurde zu Beginn verdeutlicht (siehe Abb. 1 und 2). Die Abb. 5 zeigt im Vergleich der Jahre 2002/2003 und 2016 die Dynamik der Entwicklungen einzelner Geburtsjahrgänge. Am auffallendsten sind die unterschiedlichen Entwicklungen im Landkreis Goslar. Betrachtet man allein die hier nicht herausgehobene Altersgruppe der 85-jährigen und älteren Menschen, so wird im Landkreis Lüchow-Dannenberg ein Anstieg auf 151 %, im Landkreis Goslar auf 132 % und im Kreis Dithmarschen auf nur 110 % erwartet.

Abb. 5: Veränderung der Anteile der Altersjahrgänge zwischen 2002/2003 und 2015



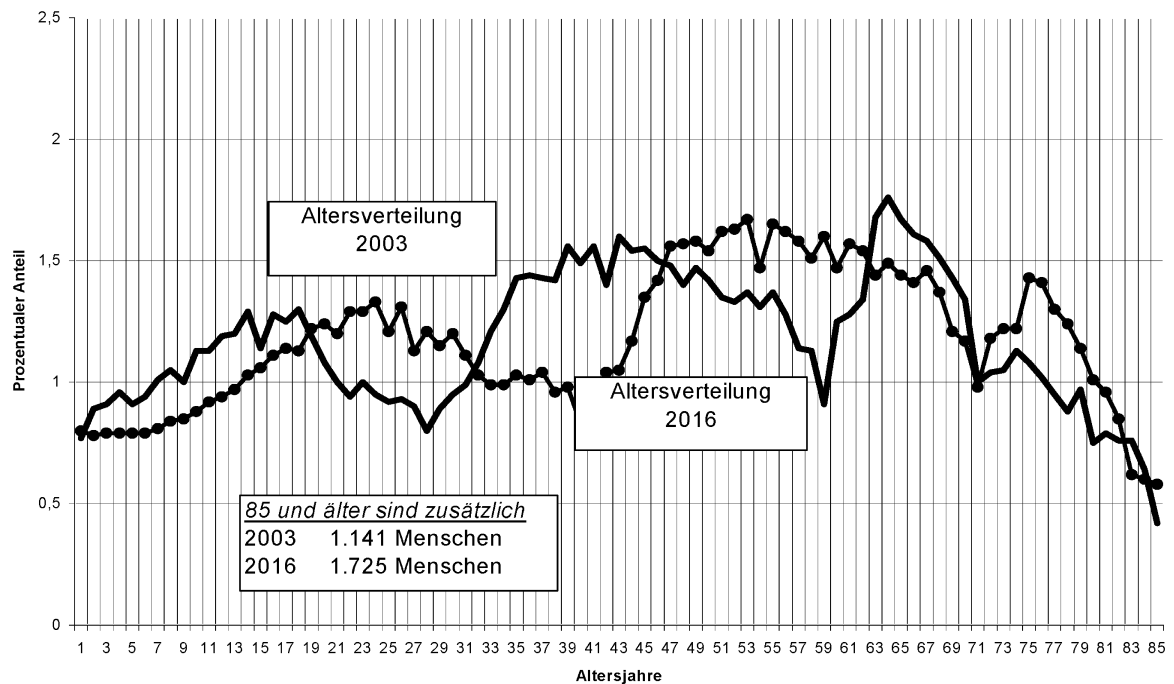
Bevölkerungsverteilung im Kreis Dithmarschen 2002 und 2015

Basis 1999 mit Wanderungsannahmen



Bevölkerungsverteilung im Landkreis Lüchow - Dannenberg 2003 und 2016

Basis 1.1.1999 mit Wanderungsannahmen



Eine weitere wellenartige Entwicklung ist bei Verlängerung des Zeithorizontes zu erwarten. Aus immer kleiner werdenden Elterngenerationen sind nach gegenwärtigen Einschätzungen auch weniger Kinder zu erwarten. Die letzten relativ starken Elternjahrgänge (Geborene aus der Mitte der 1960er-Jahre) treten nun in ein Alter ein, in dem die Kinderphase weitgehend abgeschlossen ist.

Im Hinblick auf den Zusammenhang von Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung ist zu bedenken, dass einerseits ein Wohnungswechsel innerhalb Deutschlands jederzeit und unbeschränkt möglich ist, der allerdings immer häufiger durch das Vorhandensein von Arbeitsplätzen bestimmt wird. Andererseits haben die vielerorts ausgewiesenen neuen Baugebiete die Konkurrenz zwischen Gemeinden weiter verstärkt. Dadurch ist trotz Zunahme der Haushaltszahlen nicht überall die vollständige, sinnvolle Ausnutzung von Baurechten und der dazu notwendigen Infrastrukturen gesichert.

2.3 Anmerkungen zu weiteren Auswirkungen

Die Überlegungen dieser Untersuchung werden auf ganze Kreisgebiete abgestellt. Die Umsetzung in den ausgewählten Handlungsfeldern wird jedoch erheblich durch die vorhandene, kleinräumliche Verteilung der Siedlungen beeinflusst werden (Zentrale Orte oder Siedlungsteile in mehr oder weniger "willkürlich zusammengesetzten" Gemeinden).

Nur kurz seien einige andere Auswirkungen aus der Veränderung von Einwohnerzahlen für Siedlungsentwicklungen im ländlichen Raum angerissen, aber nicht weiter verfolgt:

- Wohnwelten werden von Menschen je nach ethnischer Herkunft, Lebensbiografie, Wohnerfahrung wie -vorstellung und eigenen, oft erstmal nur kurzfristig gerechneten finanziellen Spielräumen unterschiedlich bewertet.
- Die Bewohner im ländlichen Raum haben, entsprechend ihren Lebenserfahrungen, ihrem Informationsstand und -umgang, je nach Alter differenzierte Konsumgewohnheiten sowie Vorstellungen zum Umgang mit gebauten Werten (Mobilität nicht nur in der Raum-/Zeitüberwindung).
- Der Zustand der gegenwärtigen und zu erwartenden sozialen Verflechtungen von Generationen in den verschiedenen großen Siedlungsgebieten kann den Betreuungs- und Pflegeaufwand gerade in ländlichen Räumen drastisch verändern (Auswirkungen aus Vereinzelung und Kinderlosigkeit).
- Wohn- und Wohnumwelten werden in ihren unterschiedlichen qualitativen Ausprägungen nach Lage der Wohneinheiten in einer Region, dem Zeitpunkt des ursprünglichen Baues und seiner Veränderbarkeit, der Ursprungsfunktion,⁶ oder der von Menschen erlebten Distanz zu voll ausgestatteten Siedlungsbereichen und den damit verbundenen privaten wie öffentlichen Finanzierungssystemen nicht überall attraktiv bleiben.
- "Unorganische" Neubaugebiete neben alten landwirtschaftlich orientierten Dorfkerne ohne künftige Funktion können die nachhaltige soziale, kommunikationsgeeignete Lebensfähigkeit einzelner Siedlungsteile beeinträchtigen.
- Die vorhandene Wohnbausubstanz unterliegt sich wandelnden externen Immobilieneinschätzungen/-bewertungen mit der besonderen Diskrepanz von Preisvorstellungen und -forderungen für vergleichbare Objekte zwischen Nord und Süd oder Ost und West (realistische oder unrealistische Vorstellungen zur Eigentumsverwertung durch Folgegenerationen oder Erben, die jetzt in ganz anders strukturierten Gebieten leben).

⁶ Eine Wohnfläche kann mindestens vierfach eine Rolle spielen: Bau für die Familie oder Erziehende mit Kindern, dann Nutzung in der nachelterlichen Lebensphase, dann Nutzung durch den Überlebenden, dann Versuch einer adäquaten "Vererbung / Veräußerung / Verrentung".

- Die Nachnutzung ehemals großvolumiger landwirtschaftlicher Bausubstanz oder deren nicht auszuschließender Verfall senkt das Image der Umgebung und kann die Kriminalität/Sicherheitseinschätzung beeinflussen.
- Neue flächenhafte Raumbedürfnisse aus wirtschaftlichem, handels- oder freizeitorientiertem Strukturwandel können naturräumlich empfindliche Flächen tangieren (erforderlich dazu: Kosten und Nutzen von unterschiedlichen Siedlungsentwicklungen transparent machen).
- In den derzeit eher auf Konzentration ausgerichteten ökonomischen Entwicklungen werden auch wieder jüngere Menschen gezwungen, den Ausbildungs- und Arbeitsplatz-Angeboten nachzufolgen, die "Heimat", die dünner besiedelten ländlichen Gebiete, zu verlassen. Zurück bleiben dort die, die aus der Arbeitswelt ausgeschieden sind oder kurz davor stehen ("Auswanderungswellen").
- Der Um- und Abbau oder die Konzentration von Arbeitsplätzen durch neue elektronische Medien außerhalb von zusammenhängenden, größeren Siedlungsbereichen (ohne Beachtung der kommunalpolitischen Grenzen) und außerhalb ausreichend erschlossener Verkehrsräume enthält ggf. Chancen, vor Ort wohnen zu bleiben.

Die Auf- und Abbewegung in den Geburtsjahrgangsstärken und die Vereinzelung in der "Gesellschaft des langen Lebens" verändern so die Ausformung von nachhaltigen Lebensmöglichkeiten in Teilbereichen der (Land)Kreise.

Nicht uninteressant könnte die über diese Arbeit hinausgehende Frage sein, ob die auffallende Überalterung in den ausgewählten Kreisen nicht ggf. auch mit der Flüchtlings- und Vertriebenenverteilung (größtes Wanderungsgeschehen⁷ in Deutschland in Aufnahmeregionen mit damals geringem Industriebesatz⁸) im Zusammenhang zu sehen ist. Die untersuchten Gebiete gehören zu den Teilen Deutschlands, in denen nach dem Zweiten Weltkrieg erhebliche Wohnungsbauprogramme in einst ländlichen Gebieten stattfanden.

II.3 Schwerpunktbereiche

Als Ergebnis der Diskussion des Arbeitsthemas "Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland" in der LAG ergab sich für die AG die Festlegung auf die Schwerpunktbereiche Tourismus/Freizeit/Wellness, Bildung und Mobilität in den Beispielkreisen. Tourismus ist in allen Kreisen ein wichtiger Wirtschafts- und Beschäftigungsfaktor. Seine naturräumlichen, infrastrukturellen und betrieblichen Potenziale sind – bei weitgehendem Fehlen von Alternativen im Dienstleistungssektor und im Produzierenden Gewerbe sowie einer anhaltend geringen Bedeutung der Landwirtschaft – in erheblichem Ausmaß bestimmend für regionale Beschäftigung, d. h. für Einkommen und Kaufkraft. Seine Entwicklung wird durch die demographischen Veränderungen sowohl auf der Nachfrager-/Konsumentenseite als auch auf der Anbieterseite (Beherbergungsgewerbe, Gastronomie, sonstige Dienstleistungen) beeinflusst. Es wird darauf ankommen, diese Veränderungen und Beeinflussungsmöglichkeiten ("Stellschrauben") aufzuzeigen.

⁷ Hauptaufnahmeland, die die meisten Vertriebenen aufgenommen haben, waren damals Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern (die drei „Flüchtlingsländer“). Die ausgewählten Gebiete haben ein Vielfaches ihrer eingewanderten Bevölkerung an Vertriebenen aufgenommen, aufnehmen müssen (interzonale Verteilung nicht weiter vertieft).

⁸ Erster Bericht der Bundesregierung über die Raumordnung. BT Drs. IV/1492 vom Okt. 1963 (Karte "Industrie- besatz 1982").

Die allgemeinen Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Schwerpunktbereich Bildung sind oft und hinreichend beschrieben worden. In dieser Untersuchung wird in den Kreisen konkret geprüft, welche Auswirkungen auf die jeweilige Standortstruktur der Bildungseinrichtungen zu erwarten sind bzw. welche alternativen Reaktionsmöglichkeiten innerhalb des gegebenen Standortsystems die schulrechtlichen Rahmenbedingungen zulassen. Unter Umständen gehören auch diese Vorgaben auf den Prüfstand. Innerhalb der drei Teilbereiche Vorschulische Einrichtungen, Schule und Erwachsenen-/Weiterbildung steht "die Schule" vorrangig im Blickpunkt; innerhalb des Teilbereichs Schule die Einrichtungen der Primarstufe, da sie am ehesten wohnortnah angeboten werden (sollen) und sinkende Schülerzahlen dabei sehr schnell zu Problemen führen können. Es wird aufzuzeigen sein, welche organisatorischen Spielräume in den einzelnen Stufen des Schulsystems rechtlich möglich und unter finanziellen Aspekten (z. B. Personalkosten, Kosten für Bau/Unterhaltung, Beförderung) nutzbar sind.

Nachfragerückgang im Kindertagesstätten-Bereich wird – angesichts der parteiübergreifenden politischen Zielsetzung einer Ausweitung der Betreuungsangebote für kleinere Kinder – eher zur Standort- und Gebäudeumnutzung als zur Standortschließung führen. Die Veränderung in der Altersstruktur der Weiterbildungsklientel trifft die Einrichtungen nicht unvorbereitet; Probleme liegen eher in der permanent rückläufigen öffentlichen Finanzierung dieses Bildungssektors und den damit verbundenen Angebotsveränderungen, u. a. durch mehr Konkurrenz in diesem Bildungs-"Markt".

Finanzielle Engpässe haben schon in der Vergangenheit vielerorts zu einer institutionenübergreifenden Kooperation im Bildungsbereich geführt; die demographische Entwicklung verstärkt den Druck in diese Richtung. So wünschenswert funktionspezifische Raum- und Ausstattungsangebote – z. B. für Berufsschulen, überbetriebliche Ausbildungsstätten, Erwachsenenbildungszentren und Fachschulen – sein mögen, sie lassen sich nebeneinander häufig nicht mehr realisieren. Nutzungskombination, auch über den engeren Bildungsbereich hinaus in Richtung Jugend- und/oder ortsbezogene Sozialarbeit, sind zur wohnortnahen Aufrechterhaltung der Funktionen geboten.

Dem Schwerpunktbereich Mobilität kommt für die Beispielräume zentrale Bedeutung zu. Für nahezu alle Lebens- und Funktionsbereiche ist organisierte Raumüberwindung bzw. die dafür erforderliche Infrastruktur wichtige Voraussetzung: das öffentliche Personenverkehrsangebot ebenso wie Schiene und Straße für Gütertransporte und Individualverkehr. Das "Weniger" in den demographischen Veränderungen senkt die Auslastung des ÖPNV oder der Verkehrsinfrastruktur (bei gleich bleibenden Systemkosten entsteht eine höhere Pro-Kopf-Kostenlast), das "Älter" erfordert neue Mobilitätsangebote.

Mobilität ist mit den beiden anderen Schwerpunktbereichen eng verbunden: Touristische Entwicklung erfordert die überregionale Anbindung und innerregionale Erschließung der touristischen Destinationen, die Schulstandorte sind für viele Nachfrager nur mittels einer auf den Schulbetrieb abgestimmten Schülerbeförderung erreichbar; diese wiederum ist Bestandteil – und vielfach tragende Säule – des regionalen ÖPNV-Angebots. Es kommt darauf an, die Wechselbeziehungen zwischen den Schwerpunktbereichen besonders herauszuarbeiten, um der Gefahr isolierter, nur aus einem Bereich hergeleiteter Handlungsempfehlungen zu entgehen.

III Handlungsbedarfe und Handlungsempfehlungen für die Beispielräume

III.1 Tourismus, Freizeit, Wellness

Gliederung

- 1 Besonderheiten des Tourismus gegenüber anderen Wirtschaftszweigen und Infrastrukturen
- 2 Entwicklungstrends im Tourismus
- 3 Voraussetzungen für den Tourismus in den betrachteten Landkreisen
- 4 Entwicklungsmöglichkeiten in den Regionen

1 Besonderheiten des Tourismus gegenüber anderen Wirtschaftszweigen und Infrastrukturbereichen

An der "Tourismus-Produktion" sind sehr viele und heterogene Anbieterinnen und Anbieter beteiligt. Dazu gehören vor allem Betreiber von Hotels und Pensionen, Ferienwohnungen, Ferienhäusern, Ferienanlagen, Gaststätten, Transportunternehmen, Einzelhandelsbetrieben, Gesundheitseinrichtungen, Kultur- und Freizeitanlagen. Außerdem ist eine große Zahl von Branchen, wie z. B. Bauwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion, Kreditwirtschaft, indirekt an der "Produktion" beteiligt.

Neben den privaten Anbietern sind öffentliche Träger wie Gemeinden, Landkreise und deren Touristikzentralen "Mitproduzent" des touristischen Angebotes (touristische Infrastruktur, Kultur, Veranstaltungen etc.). Da der Gast nur an dem "runden" Angebot interessiert ist und nicht an unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, muss ein hoher Koordinationsaufwand betrieben werden zwischen den vergleichsweise zahlreichen touristischen Organisationen und Verbänden.

"Die aktuelle Diskussion um regionale Netzwerke im Sinne des sich entwickelnden Destinationsmanagements deutet aber auch im Tourismus auf eine neue Phase hin: eine, die durch flexible Produktion in wieder kleineren, spezialisierten Betrieben gekennzeichnet ist" (Baumgarten 2006).

In Schleswig-Holstein sind fast ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen in der Tourismuswirtschaft tätig; zum Teil – vor allem bei der Vermietung von Unterkünften – wird dies auch nur im Nebenerwerb betrieben. Das trifft in Niedersachsen für den Landkreis Lüchow-Dannenberg zu, während im Landkreis Goslar auch überregionale Anbieter tätig sind.

Tabelle 3: Ausstattung mit Beherbergungsbetrieben

Merkmale	Dithmarschen *)	Goslar	Lüchow-Dannenberg
Hotelausstattung (klassifizierte nach DEHOGA)	4 x 4 Sterne 8 x 3 Sterne 5 x 2 Sterne	37 x 4 Sterne 107 x 3 Sterne	1 x 4 Sterne 3 x 3 Sterne
Beherbergungsbetriebe	428	2.157	627
Bettenzahl	12.000	16.877	3.561
davon in			
Ferienhäusern, -wohnungen	70,00 %	35,00 %	55,00 %
Hotels	10,00 %	53,00 %	25,00 %
Hotel garni	9,00 %		
Pensionen	5,00 %	9,00 %	12,00 %
Gasthöfen	2,00 %	3,00 %	8,00 %

Quellen: Tourismusinitiative II, Dithmarschen 2004, eigene Erhebungen

*) Anmerkung: Werte ergeben bei Dithmarschen nicht 100%, da nicht alle Kategorien von Beherbergungseinrichtungen dargestellt werden.

2 Entwicklungstrends im Tourismus

Kennzeichnend für den Tourismus sind die sich stark ausdifferenzierenden Urlaubsansprüche in einer Vielfalt von "Freizeitformen und Freizeitstilen" (Reuber, Wolkersdorfer 2004). Neben dem Massen- und Event-Tourismus sowie Städte- und Kulturtourismus werden auch individuell gestaltete Reisen nachgefragt. Aufgrund der zu erwartenden Zunahme von älteren Menschen und der Belastung von im Arbeitsleben stehenden Erwachsenen dürfte aber auch die Nachfrage nach Wellness-Angeboten steigen. Außerdem bestehen auch Chancen für Angebotsformen wie "Urlaub auf dem Bauernhof" sowie Angebote mit Kultur- und Bildungstourismus, Wellness-Tourismus und Natur- und Wandertourismus (Reuber, Wolkersdorfer 2006).

Hieraus ergibt sich, dass beim Tourismusangebot mit einer Vielzahl neuer, aber eher kleinerer Zielgruppen zu rechnen ist. Dabei ist aufgrund der demographischen Entwicklung von einer Zunahme der Nachfrage durch ältere und alte Menschen – so genannte 50-plus-Generation – bei gleichzeitiger Abnahme jüngerer Menschen auszugehen, während sich das Nachfragepotenzial bei Familien wegen der soziodemographischen Veränderungen verringern wird. Durch diese Entwicklung ist voraussichtlich von einer Verringerung der „Saisonalität“ auszugehen. Bei der Entwicklung des Inlands- und Nahtourismus wird künftig auch der Sicherheitsaspekt eine große Rolle spielen (Baumgarten 2006, Checkliste).

Die Ausdifferenzierung bei der Nachfrage nach Urlaubsangeboten spiegelt sich auch in einem Nebeneinander von verschiedenen Ansprüchen wider. So werden sowohl hochwertige Angebote als auch "Schnäppchenangebote" nachgefragt werden, während Angebote mittlerer Qualität stagnieren dürften. Auch bei der Urlaubsgestaltung ist davon auszugehen, dass künftig aktive und passive Formen eine Rolle spielen.

3 Voraussetzungen für den Tourismus in den betrachteten Landkreisen

In den drei Landkreisen sind Alleinstellungsmerkmale vorhanden, die aber nur jeweils für das entsprechende Bundesland gelten.

Dithmarschen

Die Alleinstellungsmerkmale im Landkreis ergeben sich vor allem aus der Lage an der Nordsee mit Anteil am Schleswig-Holsteiner Wattenmeer mit den anerkannten Nordseeheilbädern Büsum und Friedrichskoog, die zusammen mit Westerdeichstrich und Büsumer Deichhausen touristische Zentren sind.

Bei den Sport- und Freizeitanlagen sind die zahlreichen Badestellen und die Sportboothäfen an Nordsee und Eider bedeutsam. In Büsum, Heide und Friedrichskoog sind wichtige Kur- und Wellness-Zentren bzw. ein Thalassozentrum.

Die kulturellen Potenziale im Landkreis sind als durchschnittlich zu bezeichnen, besonders herausragende Angebote fehlen.

Als künftige Ziele und Maßnahmen wurden im Rahmen der Tourismusinitiative II Dithmarschen zahlreiche Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Tourismus erarbeitet und mit Prioritäten versehen (kurz-, mittel- und langfristig). Dieser Maßnahmenkatalog soll kontinuierlich umgesetzt und fortgeschrieben werden.

Goslar

Alleinstellungsmerkmale im Landkreis sind Goslar mit Rammelsberg als Unesco-Weltkulturerbe mit dem Bergwerks- und Industriedenkmal. Außerdem ist der Harz als nördlichstes Gebirge Deutschlands und Naturpark mit guten Wintersportmöglichkeiten bedeutsam und verfügt in den touristischen Zentren des Landkreises Hahnenklee, Braunlage, St. Andreasberg, Altenau, Claustal-Zellerfeld, Goslar, Bad Harzburg über entsprechende Angebote, die aus Skiabfahrten größtenteils mit Lift, teilweise mit Beschneigung, Sprungschanzen, Loipen (ca. 250 km), Rodelbahnen, Eisstadion bestehen. Daneben gibt es ein international anerkanntes Skimuseum. Bei den Freizeit- und Sportanlagen für Sommeraktivitäten sind Felskletteranlagen, Skateranlagen und eine Sommerrodelbahn zu nennen. Wichtige Wellness- und Gesundheitseinrichtungen befinden sich in den oben genannten Orten.

Das kulturelle Angebot ist sehr umfangreich. Zu nennen sind: bedeutende Museen, Besucherbergwerke, das Industriedenkmal Rammelsberg und das Kulturdenkmal "Oberharzer Wasserregal".

Als künftige Ziele und Maßnahmen sind vor allem die geplante Stärkung des Wintersports, eine Zusammenführung von HVV und RVV (West- und Ostharzverbände), Mitarbeit des Landkreises bei Initiative „Harz 21“ des HVV sowie eine Weiterentwicklung des Marketings "Erlebnisregion" besonders wichtig.

Lüchow-Dannenberg

Als Alleinstellungsmerkmale in Niedersachsen sind die Rundlinge mit teilweise künstlerischer Nutzung und das Vierländereck im Naturpark Elbufer-Drawehn an der Elbe zu nennen. Die touristischen Zentren sind Hitzacker und Gartow.

Außer den üblichen Sportanlagen wie Tennisplätzen und Golfplätzen sind ein Hochseilgarten, Yachthäfen, Boots- und Kanuverleihe von Bedeutung. Bedeutsam ist das kulturelle und künstlerische Angebot, das teilweise von weitreichender Bedeutung ist. Hier sind vor allem Galerien und Ausstellungen, Werkstatttage vor Ort tätiger Künstler

mit Schulungsangeboten sowie die überregional bedeutsamen Musiktage in Hitzacker besondere Attraktionen.

Künftige Ziele und Maßnahmen sind die Aktualisierung des Fremdenverkehrskonzepts von 1994 sowie eine intensivere Bekanntmachung der Kulturveranstaltungen zu Musik, Literatur und Malerei durch Künstler.

4 Entwicklungsmöglichkeiten in den Regionen

Aufgrund der gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland bietet die Weiterentwicklung der touristischen Potenziale für schwach strukturierte ländliche Räume und damit für die betroffenen Landkreise Chancen und Perspektiven für die Zukunft.

Besonders beachtet werden sollte dabei die Entwicklung barrierefreier Angebote, da hier noch ein erhebliches Potenzial aufgrund der sich verändernden Altersstruktur zu erwarten ist. Außerdem war diese Gruppe durch besondere Reisezieltreue gekennzeichnet (Reuber, Wolkersdorfer 2006). Die Landkreise müssen sich deshalb bei der Verbesserung ihrer Angebote und der Organisation für den Tourismus hierauf einstellen, um Erfolg zu haben.

Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass der geringe Standard vieler Unterkünfte nach derzeitigen Erkenntnissen ein wesentlicher Grund für die sinkenden Gäste- und Umsatzzahlen in vielen nordwestdeutschen Ferienregionen sind. Dies trifft auch für die drei betrachteten Landkreise zu.

Erschwert wird die dringend erforderliche Stabilisierung und Ausweitung der Gästezahlen zudem durch die in einigen ostdeutschen Regionen mit vergleichbaren natürlichen Voraussetzungen besondere Förderung des Ausbaus der touristischen Infrastruktur und der Entwicklung moderner Beherbergungsangebote.

In den drei Landkreisen erschweren zusätzlich die stark vertretenen Klein- und Kleinstbetriebe des Beherbergungsgewerbes eine Weiterentwicklung des Angebotes durch Verbesserung im Servicebereich sowie eine Modernisierung der Betriebsausstattung.

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Entwicklungsmöglichkeiten im Tourismus in den betrachteten Landkreisen ist neben einem maßgeschneiderten Angebot die regionale und überregionale Verkehrserschließung (siehe Abschnitt III.3 Mobilität). Dabei werden die Mobilitätsbedürfnisse der älteren Menschen stärker zu berücksichtigen sein, um die o. g. Potenziale dieser Altersgruppe entsprechend nutzen zu können. Für den Touristen, der mit dem Pkw anreist, sind leistungsfähige Verbindungen über Autobahnen oder gute Bundesstraßen besonders wichtig. Beim Schienenverkehr, der gerade für die älteren Touristen an Bedeutung zunehmen wird, ist vor allem wegen des Gepäcks die umsteigefreie Verbindung eine wichtige Voraussetzung. Dazu gehört entweder ein direkter Bahnanschluss in der Urlaubsregion oder ein Abholservice – wie er bereits von einigen Hotels in den Regionen angeboten wird – durch die Anbieter von Beherbergungsbetrieben.

Ein erhebliches Problem für viele schwach strukturierte ländliche Räume stellt aufgrund der zu erwartenden negativen Bevölkerungsentwicklung und mangelnder Attraktivität für Investoren das Risiko von leerfallenden Beherbergungs- und Freizeiteinrichtungen dar. Leerstände von Gebäuden und Anlagen werden gerade von Touristen negativ wahrgenommen und führen dadurch zu Imageschäden für die betroffene Region.

Dithmarschen

Bei der Formulierung von Perspektiven für die weitere touristische Entwicklung des Kreises Dithmarschen sind zunächst einige Rahmenbedingungen von Bedeutung: Zum einen haben andere Teile der Schleswig-Holsteiner Küstenbereiche Vorteile gegenüber dem Kreis Dithmarschen, was die Attraktivität für bestimmte Zielgruppen angeht. Insbesondere ist hier der nördliche Teil der Westküste mit den Nordfriesischen Inseln und die Ostseeküste (Fehmarn) zu nennen: Die Zahl der Übernachtungen lag 2001 im Kreis Nordfriesland fast sechsmal und im Kreis Ostholstein viereinhalb mal so hoch wie im Kreis Dithmarschen (Tourismusinitiative Dithmarschen II 2004: 31). Auch hat der Tourismus an der Küste Dithmarschens, wie auch in allen anderen Küstenbereichen Schleswig-Holsteins, in den neunziger Jahren gegenüber der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns an Nachfragern deutlich eingebüßt. Die dringend erforderliche Modernisierung der kleinteiligen (z. B. hat Dithmarschen einen hohen Anteil von Ferienwohnungen, während etwa im Kreis Goslar Hotelbetten dominieren) und von vielen Gästen als mangelhaft empfundenen Infra- und Angebotstruktur (u. a. Kunden- und Serviceorientierung, Preis-Leistungs-Verhältnis, vgl. Tourismusinitiative Dithmarschen II 2004: 39) wird vor allem durch die Eigenkapitalschwäche der Kleinanbieter gehemmt. Dies Problem kann zukünftig durch den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang verschärft werden, wenn sich z. B. keine Nachfolger für die aus Altersgründen ausscheidenden Kleinanbieter finden.

Auf der anderen Seite aber kann der Kreis Dithmarschen von seiner jetzt schon vergleichsweise relativ guten Anbindung an Ballungsgebiete (Hamburg, Hannover, Nordrhein-Westfalen) profitieren. Diese Anbindung wird sich mittel- bis langfristig durch den Bau der A 20 noch verbessern.

Vor diesem Hintergrund scheinen die in der Tourismusinitiative II formulierten Maßnahmen den richtigen Weg zu skizzieren. Der Kreis Dithmarschen hat dabei in gewisser Weise insofern einen Vorteil, als dass die zukünftig insgesamt rückläufige Zielgruppe der Jugendlichen auch bislang schon – trotz durchaus vorhandener Angebote – keine relevante Zielgruppe darstellte. Die zielgruppengerechtere Orientierung der Tourismusstrategien auf sog. "Silver Kids" wurde im Rahmen der Tourismusinitiative II intensiv diskutiert. Im Ergebnis der Diskussion wurde jedoch von den Akteuren in der Region deutlich gemacht, dass eine Orientierung auf die Zielgruppe "Seniorinnen und Senioren" alleine zu kurz griffe. "Familien mit Kindern", "Gesundheits- und Wellnessurlauber" sowie "Naturtourismus" stellen weitere Zielgruppen des Tourismus für den Kreis Dithmarschen dar. Dementsprechend sind im umfangreichen Maßnahmenkatalog zwar Senioren als Zielgruppe benannt, nur wenige der insgesamt 53 Maßnahmen konzentrieren sich jedoch ausschließlich auf diese Zielgruppe (z. B. "Veranstaltungen für junge Senioren", vgl. Tourismusinitiative Dithmarschen II 2004: 84).

Für die insgesamt zielgruppenübergreifende Orientierung der Maßnahmen der Tourismusinitiative II gibt es gute Argumente. Dennoch sollte zukünftig weiter überlegt werden, die Angebote noch stärker auf die Anforderungen des demographischen Wandels und insbesondere auch an Senioren auszurichten. Dazu bedarf es zunächst fundierter Informationsgrundlagen, etwa was das meeresbezogene Freizeitverhalten von Senioren angeht. Hier ist in erster Linie die Tourismuswirtschaft gefordert. Von Seiten des Tourismusreferates des Wirtschaftsministeriums des Landes Schleswig-Holstein wurde dazu im Rahmen der Studie "Herausforderungen und Chancen des demographischen Wandels in Schleswig-Holstein", die im Auftrag der Staatskanzlei durchgeführt wurde,

ein Leitprojekt "Spezifische Marktforschung über die touristische Zielgruppe 'Seniorinnen/Senioren' in Schleswig-Holstein" vorgeschlagen.

Auf dieser Grundlage kann geprüft werden, inwieweit insbesondere im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und des Bäderangebots die Verbesserung barrierefreier Angebote erforderlich ist.

Dem langfristig u. U. durch den demographischen Wandel drohenden Problem des Nachwuchsmangels in der Anbieterstruktur kann durch die stärkere Akquisition überregionaler Anbieter begegnet werden. Hierbei kann der Bau der A20 ein wichtiger Standortfaktor sein, denn dadurch wird die Autoanbindung der südlichen Westküste Schleswig-Holsteins zur Ostseeküste Schleswig-Holsteins und Mecklenburg-Vorpommerns deutlich verbessert. Dies kann die weitere Erarbeitung von Angebotskombipaketen u. U. auch durch überregionale Anbieter sinnvoll machen, in denen die spezifischen Qualitäten der Westküste (Wattenmeerlandschaft, breite Strände) mit den Qualitäten der Ostküste (Steilküste, tideunbeeinflusste Bademöglichkeiten, traditionsstärkere Badeorte) verbunden werden. Zu prüfen wäre evtl. auch die Sinnhaftigkeit einer Busverbindung analog dem "Nordsee-Törn", der 2004 zwischen den Ferienzentren des Kreises Dithmarschen und des Kreises Nordfriesland an der Westküste eingerichtet wurde. Durch die verbesserte Verkehrsanbindung kann die Region für den immer wichtiger werdenden flexiblen Tagestourismus attraktiver werden.

Goslar

Der Landkreis, der in beiden Bereichen, Straße und Schiene, eine gute bis sehr gute überregionale Verkehrsanbindung aufweist, hat zusammen mit den natürlichen und kulturellen Voraussetzungen – unter anderem Möglichkeiten der Verlängerung der Saison durch winterbezogene Angebote – Entwicklungschancen. Die bereits starken Belastungen einiger Bundesstraßen wirken sich allerdings in gewissem Umfang einschränkend auf den weiteren Ausbau des Tourismus aus. Ein Ausgleich könnte über die geplante RegioStadtBahn geschaffen werden (siehe auch Kap. III.3). Dazu ist insbesondere auch eine Verbesserung der Fahrgastinformationen notwendig, um die zunehmend älteren Touristen zum Umsteigen auf den ÖV zu bewegen.

Auch die Internationalität der Touristen in der Harzregion durch Gäste vor allem aus Dänemark und den Niederlanden birgt Chancen für eine Weiterentwicklung des Tourismus. Eine Nutzung dieser Voraussetzungen ist aber nur dann erfolgreich, wenn die Angebotsstrukturen konsequent weiterentwickelt werden. Dazu gehört auch, dass für die im Folgenden beschriebenen Probleme Lösungen gefunden werden. Einige Vorschläge hierzu werden nachfolgend skizziert.

Ein erheblicher Nachteil für den Landkreis wie für die gesamte Harzregion ist die starke bereits erfolgte Abnahme der Bevölkerung (von 1970 bis 2001 um fast 12 %) und die bis 2015 zu erwartende weitere Abnahme (ca. 5 %) sowie die Zunahme des Anteils älterer Einwohner und die Abnahme des Anteils von jüngeren.

Eine wichtige Aufgabe zur Bestandssicherung und Weiterentwicklung des Tourismussektors liegt in der Qualifizierung der hier tätigen Personen sowohl im Service- als auch im betrieblichen und überbetrieblichen Management- und Marketingbereich. Die in der Region vorhandenen beruflichen Schulen und Weiterbildungsträger, auch die Fachhochschule Harz, sollten sich dieser Aufgabe mit Nachdruck annehmen. Die Beteiligung an entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen sollte Voraussetzung zur Förderung durch die öffentliche Hand sein – eventuell über eine neu zu schaffende Förderinstitution (in) der Region.

Ein Problem besteht für die gesamte Harzregion in der aufgesplitterten Zuständigkeit für die Vermarktung und Entwicklung des touristischen Angebotes. Neben den Angeboten der regionalen Organisationen bestehen parallele Angebote der Gemeinden. Dies ist eine gewisse Einschränkung bei der Akquisition bei überregionalen Anbietern und der Werbung um Gäste. Allerdings sind Ansätze für eine gemeinsame Werbung in dem Projekt Harz 21 vorhanden, die weiter ausgebaut werden sollten. Hier sollte – wie im Landkreis Lüchow-Dannenberg – im Hinblick auf die Tendenz bei den Touristen, Angebote möglichst aus einer Hand zu bekommen, entsprechend dem Vorschlag des Landkreises alles in einer Organisation, nämlich dem HVV, gebündelt werden. Da auch künftig mit einer Abnahme der Bevölkerung bzw. Verschiebung der Altersstruktur hin zu mehr Alten in einzelnen Quellgebieten zu rechnen ist, sollte stärker auf maßgeschneiderte Angebote aus einer Hand hingewirkt werden.

Eine Verbreiterung der Gästebasis bzw. mindestens das Halten von Urlaubern kann auch zur dringend erforderlichen Stabilisierung der möglichen Nutzer von Freizeitanlagen und damit einer Sicherung der Tragfähigkeit beitragen, die für Einheimische und Urlauber gleichermaßen von Bedeutung sind. Hierzu gehören unter anderem Frei- und Spaßbäder, Wellnessanlagen, Tennisanlagen.

Der Landkreis bzw. die Harzregion verfügen bereits heute über ein differenziertes Angebot von Kur- und Erholungseinrichtungen in den Badeorten bzw. heilklimatischen Kurorten. Diese sollten in der Weiterentwicklung unterstützt werden, und zwar bei der stärkeren und besseren Zusammenarbeit öffentlicher und privater Anbieter. Dazu sollte die zentrale Organisation befähigt sein, mit den Anbietern über eine Modernisierung der Angebote zu sprechen und sie bei der Durchführung von Maßnahmen zu beraten. Hierbei sollten spezielle Angebote für verschiedenen Altersgruppen, insbesondere ältere Menschen, weiterentwickelt werden. Besondere Bedeutung wird auch künftig eine weitere Verbesserung von Kur- und Wellnessangeboten haben, Anlass hierfür ist ebenfalls die o. g. Verschiebung der Altersstruktur. In diesem Sinn sollten die vom Landkreis, HVV und RVV geplanten Maßnahmen und die gesetzten Ziele weiter verfolgt bzw. in Gang gesetzt werden. Wegen der begrenzten öffentlichen Mittel muss verstärkt versucht werden, private Investoren einzubeziehen.

Lüchow-Dannenberg

Für den Landkreis ergeben sich hinsichtlich einer stärkeren Entwicklung des Fremdenverkehrs Einschränkungen, die durch den ungünstigen überregionalen Verkehrsanschluss verursacht werden. Es fehlt ein nahe gelegener BAB-Anschluss sowie eine entsprechende leistungsfähige Bundesstraßenerschließung. Eine Zeitentfernung bis zum nächsten BAB-Anschluss von über einer Stunde und den Verkehrsfluss behindernde Ortsdurchfahrten sind erhebliche Einschränkungen für den Ausbau des Tourismus. Auch hinsichtlich der Naherholung, insbesondere bei der Nutzung der recht umfangreichen kulturellen Angebote, da der Einzugsraum Hamburg mit Fahrzeiten von über zwei Stunden laut Aussage der Landkreisvertreter nur unzureichend erreicht wird. Hier kann wegen fehlender öffentlicher Mittel zur Verbesserung des Straßenanschlusses nur durch eine besondere Attraktivierung des Kultur- und Freizeitangebotes – wie es vom Landkreis auch befördert werden soll – ein gewisser Ausgleich für die schlechte Erreichbarkeit geschaffen werden.

Der nächste leistungsfähige Bahnhof ist in Uelzen. Eine Kompensierung dieses Mangels ist ggf. durch einen Ausbau des Angebotes des Abholservices durch die Beherbergungseinrichtungen erreichbar. Hierauf sollte der Landkreis bei den Anbietern hinwirken.

Weitere Einschränkungen für die Entwicklung des Fremdenverkehrs ergeben sich für das gesamte Wendland durch die insgesamt zu erwartende negative Bevölkerungsentwicklung sowie die auffällige Veränderung der Altersstruktur hin zu mehr älteren Einwohnern. Hieraus ergibt sich – ähnlich wie im Landkreis Goslar – ein Problem bei der Nachfolge der aus Altersgründen ausscheidenden Betreiber von Beherbergungseinrichtungen bzw. Freizeitanlagen. Hier sollte der Landkreis mit den Anbietern stärker zusammenarbeiten, um gemeinsam Lösungen zu suchen.

Die Probleme werden verstärkt durch die bisher in der Region weitgehend fehlenden überregionalen Betreiber, die ggf. diese Angebote übernehmen könnten. Trotz der oben genannten Einschränkungen sollte der Landkreis die Akquisition überregionaler Anbieter verstärken.

Aus den o. g. Gründen ist der Landkreis auch darauf angewiesen, eine Zusammenarbeit mit den Anbietern im Gastgewerbe anzustreben, um eine Aus- und Weiterbildung gemeinsam zu organisieren. Die Qualifizierung ist wegen der sich verändernden Altersstruktur hin zu älteren Menschen bei Personal und Einwohnern und den zunehmenden Ansprüchen der Gäste, insbesondere auch der älteren, dringend notwendig. Nur durch ein professionelles Angebot im Gast- und Freizeitgewerbe sind künftig Touristen anzulocken. Die natürlichen Voraussetzungen bieten zumindest für ein gezieltes Angebot – z. B. naturbewusste und wasserbezogene Aktivitäten – eine entsprechende Grundlage.

Eine weitere Möglichkeit das Urlaubsangebot zu verbessern besteht in der Umsetzung der vom Landkreis angestrebten besseren Zusammenarbeit mit Kunst- und Kulturschaffenden. Hierdurch kann das Freizeitangebot erweitert werden und dadurch können die Chancen für eine weitere Aktivierung des Individualtourismus verbessert werden, zumal der Landkreis bereits heute über ein relativ vielfältiges Angebot verfügt. Dies ist umso mehr erforderlich, als eine Verlängerung der Saison nur sehr begrenzt möglich ist.

Die o. g. demographische Entwicklung wird die bereits vorhandenen Probleme im Landkreis bei der Auslastung von Freizeitanlagen noch erheblich verstärken. Hier könnte es im Einzelfall aufgrund mangelnder Möglichkeiten einer Finanzierung durch die Gemeinde und den Landkreis zu Schließungen kommen. Dabei ist auch die Qualität der Infrastruktur wichtig, da es besser ist, weniger, dafür aber gute Anlagen anzubieten. Dies ist vor allem auch für solche Freizeitanlagen von Bedeutung, die von Einheimischen und Touristen gleichermaßen genutzt werden. Auch in diesem Sinn wäre eine Erhöhung der Anzahl der Gäste dringend notwendig. Hier könnte auch die Nutzung ergänzender Angebote in anderen Regionen – wie z. B. im Landkreis Uelzen der Heidepark Soltau und das Wellnessangebot in Bad Bevensen – entsprechende Anreize bieten.

Sofern dies wegen der bestehenden Einschränkungen nicht gelingt, zeichnet sich ab, dass der Landkreis wahrscheinlich einzelne Anlagen schließen müssen wird. Als Ersatz sollte das verbleibende Angebot verbessert werden und als Ausgleich für die Schließung einzelner Anlagen und der damit verbundenen Erschwernisse für die Gäste durch die Einführung einer Gästekarte, die für alle Freizeitanlagen, zumindest aber die Anlagen gleichen Typs im Landkreis gilt, attraktiver gemacht werden. Zur Vorbereitung aller geplanten bzw. möglichen Maßnahmen sollte der Landkreis das vorgesehene Tourismuskonzept erarbeiten.

III.2 Bildung*

Gliederung

- 1 Schule im Fokus demographischer Veränderungen
- 2 Kriterien und Regelungen für die regionale Bildungsplanung
- 3 Reaktionsmöglichkeiten auf demographische Veränderungen
 - 3.1 Vorschulischer Bereich
 - 3.2 Grundschule
 - 3.3 Allgemeinbildende Schulen im Sekundarbereich
 - 3.4 Berufsbildende Schulen
 - 3.5 Bereich Weiterbildung
- 4 Die voraussichtliche Entwicklung in den Beispielkreisen
 - 4.1 Entwicklung der relevanten Altersjahrgänge
 - 4.2 Reaktionen auf den Rückgang der Schülerbevölkerung
 - 4.3 Abschließende Anmerkungen

1 Schule im Fokus demographischer Veränderungen

Bei den Zusammenhängen zwischen den demographischen Strukturveränderungen und dem Bildungsbereich in den betrachteten Landkreisen kommt vor allem die Komponente "weniger" in Betracht. Schließlich bildet die Schule den Mittelpunkt dieses Bereichs. Nicht auszuschließen ist, dass es an einzelnen Standorten wegen eines erheblichen Migrantenanteils an der Wohnbevölkerung – in der Zukunft eventuell noch zunehmend – auch um die Komponente "bunter", d. h. also um Integrationsaufgaben gehen kann. Die dritte Komponente "älter" der demographischen Strukturveränderungen könnte im Teilbereich Weiterbildung/Erwachsenenbildung insofern Bedeutung erlangen, als sich bei den Einrichtungen die Altersstruktur der Klientel und damit eventuell deren thematische Präferenzen verändern könnten.

Ohne die mit den Komponenten "bunter" und "älter" im Einzelfall möglicherweise verbundenen Planungs- und Umsetzungsaufgaben als gering einzuschätzen, soll das Hauptaugenmerk dieser Ausführungen auf der Komponente "weniger" für den zentralen Infrastruktur-Teilbereich Schule (unter Einbeziehung von Kindertagesstätten/Vorschule) liegen. Auch in den Abschlussgesprächen mit den Vertreterinnen/Vertretern der untersuchten Kreise wurde die relative Nachrangigkeit der beiden Komponenten "älter" und „bunter“ bestätigt.

* Für die Ausführungen in diesem Abschnitt sind – ohne sie im Detail zu zitieren – die das Bildungswesen regelnden Gesetze und Verordnungen der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Grundlage; zusätzlich zu beachten sind Finanzierungsregelungen z. B. für die Schülerbeförderung oder die Weiterbildung. Im Rahmen dieser Vorschriften planen und realisieren die Schulträger (i. d. R. kommunale Gebietskörperschaften) ihr Bildungsangebot. Planungsinstrument ist in Niedersachsen der im Schulgesetz verankerte Kreis-Schulenwicklungsplan, in Schleswig-Holstein haben nach § 53 des Schulgesetzes die Schulträger die Aufgabe, Schulentwicklungspläne aufzustellen und fortzuschreiben sowie sich an der Abstimmung eines entsprechenden Planes auf Kreisebene zu beteiligen. Die jeweils aktuellen Planungsunterlagen wurden von den Kreisen für diese Arbeit zur Verfügung gestellt.

2 Kriterien und Regelungen für die regionale Bildungsplanung

Schule als wichtiger Bestandteil kommunaler Daseinsvorsorge wird grundsätzlich nach den beiden Kriterien "Leistungsfähigkeit des Bildungsangebots" und "Erreichbarkeit des Bildungsangebots" organisiert. Die für Schule zuständigen obersten Landesbehörden setzen mit den Stundentafeln, den Vorgaben für Klassengrößen, für die Schüler-Lehrer-Relation und für die Finanzierung der Schülerbeförderung den Definitionsrahmen für "Leistungsfähigkeit" bezogen auf das Einzelsystem Schule, indirekt auch für seine Erreichbarkeit. Die kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinde, Kreis) haben diesen Rahmen als Schulträger konkret auszufüllen – sie bauen und unterhalten die Schulen für ihre Einwohner und organisieren – selbst oder über Dritte – die notwendige Schülerbeförderung. Der Schulträger kann auf eigene Rechnung die vorgegebenen Bedingungen positiv verändern, z. B. bezüglich der Beförderungsregelungen (Mindestentfernungen).

Für die Berufsbildenden Schulen spielen zusätzlich die von der Bundesregierung – auf Vorschlag der Gremien des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) – erlassenen Ausbildungsordnungen mit ihren berufsspezifischen Spezialisierungsstrukturen eine wichtige Rolle bei der regionalen Organisation. Zu beachten ist ferner, dass die Teilzeitberufsschule (im dualen System) nur die Berufe unterrichten kann, für die es in ihrem Einzugs-/Zuständigkeitsbereich betriebliche Ausbildungsangebote mit einer entsprechenden Besetzung durch Auszubildende gibt. Für Berufe mit (bundesweit) geringer Besetzung (z. B. Steinmetz, Schiffsmechaniker) können überregionale Angebote – als Bezirks-, Landesfachklassen – organisiert werden.

Berufsbildende Vollzeitschulen, die ganz oder teilweise ebenfalls zu einer ersten beruflichen Qualifikation analog zur dualen Ausbildung führen, lassen sich rein nachfrageorientiert anbieten – sie sind unabhängig vom Ausbildungsplatzangebot der Betriebe. Wegen der personellen und sächlichen Synergieeffekte finden sie sich dennoch häufig im Standortverbund mit Teilzeitberufsschulen in der Form des Berufsschulzentrums.

Wegen des Alters von ca. 16 Jahren zu Beginn des Berufsschulbesuchs kommt der Schulwegentfernung bei dieser Schülerpopulation eine relativ geringe Bedeutung zu. Nicht so sehr die Standorte der (Kreis-)Berufsschulzentren, wohl aber ihre fachliche Breite und Spezialisierung sind bei abnehmenden Jahrgangsstärken der Jugendlichen bedroht – mögliche ökonomische Veränderungen einmal unberücksichtigt gelassen.

Die (Landes-)Vorgaben für die Organisation von Unterricht und Schulen enthalten eine Reihe von Spielräumen/Bandbreiten, die für die Frage, wie das Schulstandortsystem auf demographische Veränderungen reagiert bzw. reagieren kann, von großer Bedeutung sind.

Das Land Niedersachsen hat seit seinem Schulgesetz von 1972 Kriterien für die regionale Schulentwicklungsplanung (SEP) in Verordnungen festgelegt; die Kreise und kreisfreien Städte sind als Träger dieser Schulentwicklungsplanung zur Umsetzung der Vorgaben verpflichtet. Im Laufe der vergangenen 30 Jahre hat das Land – in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden – über diese Verordnung das Schulwesen an pädagogisch-organisatorische Systemänderungen (z. B. Einführung und Abschaffung der Orientierungsstufen, Festlegung von Mindestzügigkeiten je Schulform auf der Basis der jeweiligen Stundentafeln) und an sich (regional) ändernde Schülerzahlen angepasst: Das Instrument hat sich im Grundsatz bewährt, da es bis heute flexible Lösungen im Entscheidungsdreieck Pädagogische Leistungsfähigkeit – Erreichbarkeit / Schülerbeförderung – Nutzung vorhandener Bausubstanz ermöglicht.

In Schleswig-Holstein sind von Seiten der Landesregierung folgende Grundsätze der Schulentwicklungsplanung aufgestellt worden: Ein wohnortnaher Schulbesuch soll zumindest bei den Grundschulen ermöglicht werden. Für die einzelnen Schultypen werden Anforderungen an die Zügigkeit formuliert, die jedoch an etlichen Orten schon jetzt unterschritten werden. Als Mindestgröße für eine Klasse gilt die Frequenz von 15 Schülerinnen und Schülern, es besteht die Absicht diese Zahl auf 18 zu erhöhen. Was erforderliche organisatorische Umstrukturierungen zur Anpassung an veränderte demographische Rahmenbedingungen angeht, wird von Landesseite angeregt, dass Oberstufen benachbarter Schulen ihr Kursangebot in Absprache miteinander erstellen und organisatorische Zusammenlegungen auch von Schulen verschiedener Schularten umfangreich durchgeführt werden. Die Aufhebung der Schuleinzugsgebiete wird zwar immer wieder diskutiert, sobald es um die Einführung konkurrierender Schulstandorte als Weg zur Qualitätssteigerung geht. Sie erfolgte jedoch bisher nicht, weil diese eine verlässliche, überschaubare und gewohnte Basis für die an einem Standort zu erwartenden Schülerzahlen darstellen.

Es wird zu beobachten sein, wie die regionale SEP auf Systemänderungen wie Verlässliche Grundschule, Ganztagsbetreuung/Ganztagschule oder Schule mit hoher Selbstständigkeit/mit eigenem Profil reagiert: Interessante Schulprofile könnten unplanbare Schülerwanderungen und das Leerlaufen weniger attraktiver Standorte bewirken, mehr Ganztagsangebote erlauben höhere Schulwegzeiten usw. Hinzu kommen Entwicklungen wie die Vernetzung von Schulen national und international in Projekten, die die bisherige Dominanz von fächerbezogenen Lernzielen und damit die Spezialisierung der Stundentafeln relativieren könnten.

3 Reaktionsmöglichkeiten auf demographische Veränderungen

In beiden Ländern sollen auch bei sinkenden Kinder-/Schülerzahlen die Kriterien

- Leistungsfähigkeit/Qualität der Bildungsangebote
- altersentsprechende Schulwegbedingungen/Erreichbarkeit der Bildungsangebote
- Finanzierbarkeit des Systems/integrierte Optimierung der Kosten der Systemteile Personal, Bau, Mobilität

erfüllt werden. Im Folgenden werden die vorhandenen Reaktionsmöglichkeiten im Kindertagesstätten- und Schulbereich kurz skizziert.

3.1 Vorschulischer Bereich

Im Kindertagesstätten(KiTa)- und Vorschulbereich sind gerade in den ländlichen Regionen trotz zurückgehender Geburten-/Jahrgangszahlen kaum Gefährdungen bestehender Angebote/Standorte zu erwarten, weil

- die 100 %-Versorgung der 3- bis 6-Jährigen noch nicht überall erreicht ist
- gemäß übereinstimmender Auffassung aller entscheidenden politischen Kräfte Plätze auch für die unter 3-Jährigen angeboten werden sollen.

Allerdings können sich bei zurückgehenden Nachfragerzahlen größere Wahlmöglichkeiten für die potenziellen KiTa-Eltern ergeben, die zu einem Qualitätswettbewerb zwischen den Anbietern führen (sollten).

3.2 Grundschule

Im Bereich Grundschule ("Kurze Beine – kurze Wege") bieten sich folgende Reaktionsmöglichkeiten an:

- Bildung kleiner Klassen (Ausschöpfen der Richtlinien)
- Jahrgangsübergreifender Unterricht
- Einbeziehung von Nicht-Lehrern als Lehr- und Betreuungspersonal (Nds.-Modell "Verlässliche Grundschule") sowie Einsatz von E-learning
- Kombinierte Standorte (Standort-Sharing) für die Schuljahrgänge 1+2, 3+4: Beide Standorte erhalten "ihre" Schule
- Standortschließung bei gesicherter Erreichbarkeit der verbleibenden Standorte (z. B. durch Schülerbeförderung)

Sowohl im KiTa- als auch im Grundschulbereich kann als Reaktion auf die demographische Komponente "bunter" gezielte Sprachförderung (Kleingruppen- oder Einzelunterricht) geboten sein. Auch sie muss altersangemessen, d.h. wohnortnah organisiert sein.

3.3 Allgemeinbildende Schulen im Sekundarbereich

In den allgemeinbildenden Schulen oberhalb der Grundschule – Sekundarbereiche I und II (SI u. SII) – d.h. in der Regel im dreigliedrigen System, bestehen folgende Reaktionsmöglichkeiten:

- Bildung kleiner Klassen, teilweise jahrgangsübergreifender Unterricht in den einzelnen Schularten
- Kooperation zwischen Schularten bis hin zu integrativen Systemen
- Schul(standort)übergreifender Fachlehreinsatz
- Verstärkung des apersonalen Lernens, z. B. E-learning
- Bildung einer zentralen gymnasialen Oberstufe für mehrere gymnasiale Systeme im SI-Bereich
- Standortschließungen bei gesicherter Erreichbarkeit verbleibender Standorte

Denkbar ist bei der in Niedersachsen und Schleswig-Holstein überwiegend dreigliedrigen Struktur des Sekundarbereichs eine Veränderung der Schülerströme hin zu den einzelnen Schularten, wenn z.B. durch demographische Entwicklungen in ihrer Existenz gefährdete Schulen besondere Aktivitäten zur Attraktivitätserhöhung entfalten.

Es ist schon darauf hingewiesen worden, dass – angeregt nicht zuletzt durch die PISA-Studien – Konzepte zur Ausweitung von Ganztagsangeboten im Primar- und SI-Bereich verfolgt werden. Entwicklungen in diese Richtung, auch unter Einschluss von Hortbetreuung, reichern die Funktionen von Schulen erheblich an und führen u. U. zur Absicherung von ansonsten durch Schülerrückgang gefährdeten Halbtags-Schulstandorten.

Lösungen werden ihre je spezifische Form finden müssen, ehe sich verallgemeinerungsfähige Aussagen für die regionale Planung ableiten lassen. Generell ist jedoch wichtig, dass die verschiedenen Zuständigkeitsebenen (Land, Kommune) und -bereiche (Bildung, Jugend, Soziales) kooperieren und integriert planen.

3.4 Berufsbildende Schulen

Das Berufsbildende Schulwesen muss sich permanent mit Veränderungen im Berufswahlverhalten der Jugendlichen sowie mit den Veränderungen in der (regionalen) Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur einschließlich des beruflichen Ausbildungsangebots befassen und darauf reagieren. Die demographische Veränderung bildet hier nur einen zusätzlich zu berücksichtigenden Faktor.

Berufsbildende Schulen stehen vor der Alternative, auf Schüler-/Auszubildendenrückgang entweder mit Entspezialisierung ("Bündelschule") oder mit Vergrößerung der – fachspezifisch ausgerichteten – Einzugsbereiche (Bezirks-, Landesfachklassen) zu reagieren. Denkbar ist außerdem eine strukturell geänderte Arbeitsteilung zwischen Berufsbildender Schule und Überbetrieblicher Ausbildungsstätte. Ebenfalls werden Berufsbildende Schulen zunehmend als Lernorte für Weiterbildungsangebote in Anspruch genommen – eine Entwicklung, die angesichts der Ausweitung der Bildungsphasen zu einem lebenslangen Lernen zusätzliche Funktionen für die Schulen mit sich bringen wird. Standortentscheidungen werden diese Funktionsanreicherungen zu berücksichtigen haben.

3.5 Bereich Weiterbildung

Abschließend soll in diesem Überblick über Reaktionsmöglichkeiten im Bildungsbereich auf demographische Veränderungen kurz auf den Weiterbildungssektor eingegangen werden. Die jugendliche Klientel der Weiterbildungseinrichtungen wird mittelfristig abnehmen, von den Älteren kann eine steigende Nachfrage erwartet werden. Von größerer Wichtigkeit für diesen Bildungsbereich werden allerdings Fragen der Ausgestaltung und der Finanzierung beruflicher Weiterbildung, der Qualitätsentwicklung und -sicherung bei den Angeboten, der Beteiligung an Prozessen kultureller und sozialer Integration von bildungsfernen Zielgruppen (z.B. Migranten, Jugendliche ohne Schul-/Ausbildungsabschluss) sein.

Der Weiterbildungsbereich entzieht sich weitgehend einer regionalen Planung, da er durch eine Vielzahl von Angebotsträgern mit je eigenen Zielen und Zielgruppenorientierungen geprägt ist. Für den einzelnen Nachfrager – aber häufig auch für den einzelnen Anbieter – fehlen oft Angebotstransparenz und Kosten-Nutzen-Vergleiche. Unabhängig von demographischen Einflussgrößen, durch diese aber verstärkt, ist es regional geboten, die verschiedenen Anbieter und ihre Lernorte zur Kooperation zu bewegen, um ein Höchstmaß an nachfrageorientierten Angeboten bei gegebenen (knappen) privaten und öffentlichen Mitteln zu erreichen.

4 Die voraussichtliche Entwicklung in den Beispielkreisen

In den ausgewählten drei Kreisen soll nun auf dem Hintergrund der Geburten-/Schülerzahlen mit Hilfe der genannten Reaktionsinstrumente die Entwicklung des Bildungsbereichs beschrieben werden. Den Aussagen liegen zugrunde

- Bestands- und Prognosezahlen der relevanten Geburtsjahrgänge auf Kreis- und Schuleinzugsbereichsbasis (Quellen: s.o. Kap. III.2, SEPs der Kreise)
- Schulentwicklungspläne der Kreise in Niedersachsen und eine Planungsstudie zur Schulentwicklung für den Kreis Dithmarschen
- Gespräche mit den Zuständigen für die SEP in den Kreisen.

Gerade in den planungsbezogenen Gesprächen mit den SEP-Zuständigen der Kreise ist nochmals deutlich geworden, dass die "Schule vor Ort" für das kommunale Selbstverständnis ein hohes Gut ist; nur in Extremfällen wird die eigene Schule aufgegeben.

Die Aussagen in dieser Studie wollen in diese kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse nicht dadurch eingreifen, dass sie Empfehlungen für den Einzelfall aussprechen; sie wollen allerdings sehr wohl auf derartige Entscheidungsbedarfe hinweisen.

4.1 Entwicklung der relevanten Altersjahrgänge

Die Entwicklung der für die mittelfristige Betrachtung der Schulstandorte relevanten Alters-/Geburtsjahrgänge verläuft in den drei Kreisen Dithmarschen, Goslar und Lüchow-Dannenberg unterschiedlich.

In Dithmarschen verändern sich die Jahrgangsstärken der 5- bis 10-Jährigen von ca. 8.000 (31.12.2003) über ca. 7.000 (31.12.2009) auf ca. 6.200 (31.12.2015); d. h. die für die Grundschulen relevanten Jahrgänge nehmen von heute bis in ca. 10 Jahren mehr als 20 % ab. Entsprechend zeitversetzt trifft diese Abnahme dann die Schulen der Sekundarbereiche I und II.

Im Kreis Goslar hat der starke Geburtenrückgang früher als in Dithmarschen eingesetzt; der durchschnittliche Geburtenjahrgang sank von 1992 auf 2002 um 20 % (Ø 1.520 auf Ø 1.220). Diese Abnahme verlangsamt sich zwar in den nächsten zehn Jahren, wird jedoch zu durchschnittlichen Geburtenjahrgangsstärken von ca. 1.000 ab 2010 führen. Insgesamt verliert der Kreis Goslar mittelfristig rund ein Drittel seiner Schülerbevölkerung; im Grundschulbereich ist schon ein erheblicher Anpassungsdruck zu verzeichnen.

Im Kreis Lüchow-Dannenberg sinken die Geburtsjahrgangszahlen von ca. 600 (1992) über ca. 400 (2002) auf ca. 350 (ab 2010). Wie in Goslar liegt der dramatische Geburtenrückgang – rund ein Drittel – im vergangenen Jahrzehnt, der Rückgang setzt sich abgeschwächt noch fort. Es ist offensichtlich, dass eine derartige Abnahme des Schülerpotenzials Auswirkungen auf das Bildungsangebot im Kreis haben muss.

4.2 Reaktionen auf den Rückgang der Schülerbevölkerung

Die nach dem niedersächsischen Schulgesetz von den Kreisen aufzustellenden bzw. fortzuschreibenden Schulentwicklungspläne der zwei betrachteten niedersächsischen Kreise beschreiben die Situation und die Perspektiven realistisch.

Die in Pkt. 3 beschriebenen Anpassungsmöglichkeiten an den Schülerrückgang sind, soweit erforderlich, schon in den zurückliegenden Jahren genutzt worden; in der Planung werden sie ebenfalls vorgesehen. Vorwiegend handelt es sich im Primar- und SI-Bereich um die Bildung kleiner Klassen z. T. unterhalb des unteren Richtwertes für die Klassenbildung, im Grundschulbereich um (teilweise) jahrgangsübergreifenden Unterricht. Die auch für den Planungszeitraum weitgehend stabile Schulstandortstruktur begründet auch, dass keine Neuorganisation der Schülerbeförderung in den SEP vorgesehen wird. Dies trifft auch für die Planungsstudie über den Kreis Dithmarschen, die unter Beteiligung der staatlichen und der kommunalen Schulverwaltungen erstellt worden ist, zu.

Im Folgenden werden nur zu einigen besonderen Problemkonstellationen in den Kreisen, bei denen es um Standortschließungen geht, Anmerkungen gemacht.

Dithmarschen

Der Rückgang der Geburtenzahl hat die Grundschulen erreicht. Schon in der Vergangenheit kleine Grundschulen (an der Grenze der Mindestvorgaben) kommen in eine existenzbedrohende Situation. Bezogen auf das Schuljahr 2002/2003 weisen acht Grundschulen nicht die notwendige Schülerzahl auf, um die vollständige Einzügigkeit mit vier Klassen zu gewährleisten. Die o. g. "weichen" Maßnahmen sind bereits zum Teil ergriffen: gesetzlich geforderte Klassenstärken werden z. T. jetzt schon unterschritten und auch jahrgangsübergreifender Unterricht findet bereits an einigen Standorten statt. Die Reaktionsmöglichkeit des Einsatzes von fachfremdem Personal in den Schulen wird aufgrund gesetzlicher Regelungen nur außerhalb des Unterrichts bzw. punktuell (AGs, Projektgruppen) akzeptiert und auch E-learning wird noch nicht systematisch eingesetzt.

Schulschließungen oder "Standort-Sharing" wären die Folge des weiter anhaltenden Geburtenrückgangs. Von Landesseite ist dies zwar bereits angedacht, stößt jedoch auf Widerstand der Gemeinden, wobei Standort-Sharing als Vorstufe der Schließung gesehen wird. Solche Maßnahmen ziehen eine neue Nachfrage nach Schülerbeförderung nach sich, die durch ein altersangemessenes Angebot zu befriedigen ist. In Anbetracht des erheblichen Einschnitts in die kommunale Infrastruktur bei (Teil-)Schulschließungen ist eine offene Diskussion aller Beteiligten bei der Lösungssuche unerlässlich.

Im Bereich der Sekundarstufe I zeigen sich sowohl bei Haupt- und Realschulen als auch bei Gymnasien bereits jetzt Auslastungsprobleme. Darauf wird bereits jetzt mit der Bildung kleinerer Klassen und in einigen Fällen mit jahrgangsübergreifendem Unterricht durch die Fachlehrer reagiert. Schul(standort)übergreifender Lehrereinsatz wird z. T. bereits praktiziert.

Mit Blick auf die mittlere Zukunft werden jedoch auch hier diese Maßnahmen nicht mehr ausreichen und es wären sinnvolle Kooperationen bis hin zur Konzentration auf weniger Standorte zu entwickeln. Dies gilt auch für die gymnasiale Oberstufe. Vor allem im südlichen Teil Dithmarschen bestehen hierzu mehrere Möglichkeiten.

In der Abschlussbesprechung beim Kreis Dithmarschen am 22. Juni 2005, bei dem auch die Staatliche Schulaufsicht vertreten war, wurden die Aussagen der Arbeitsgruppe bestätigt. Diskutiert wurde, welche Lösungen für die Verwaltung (sehr) kleiner Schulen gefunden werden könnten und welche Anreize für eine Verstärkung der schulischen Kooperationsbereitschaft denkbar wären. Interessant im Hinblick auf die Erhöhung der Transparenz des regionalen Weiterbildungsangebots war der Hinweis des Kreises, dass

sein Berufsbildungszentrum (selbstständige Anstalt des Öffentlichen Rechts) die Lenkungs- und Verwaltungsfunktion im Rahmen des Weiterbildungsverbundes, in dem auch die Fachhochschule in Heide mitwirkt, übernehmen wird.

Goslar

Der Rückgang der Geburten ist im Kreis Goslar regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Er vollzieht sich vornehmlich in den Berggemeinden des Kreises, in den Gemeinden des Harzvorlandes sind kaum Veränderungen festzustellen. Bei den Grundschulstandorten im Harz sind die besonderen verkehrsgeographischen Bedingungen bezüglich der Zumutbarkeit von Schulwegen/Schulwegzeiten zu bedenken, wenn über erforderliche Zusammenlegungen zu entscheiden ist.

Ein besonderes Problem stellt der Sekundarschulstandort Braunlage dar, dessen gegliedertes Bildungsangebot wohl nur bei einer "Insel-Schul-Lösung" aufrecht erhalten werden könnte.

In der Abschlussbesprechung beim Kreis Goslar am 14. Juni 2005 wurde seitens des Kreises betont, dass der Zielkonflikt zwischen ökonomisch sinnvollen Standortkonzentrationen im S I-/S II-Bereich einerseits und Stützung zentralörtlicher Funktionen auch durch Schulen andererseits bisher zugunsten der Zentralen Orte entschieden worden sei.

Der AG-Vorschlag zur Errichtung von Qualifizierungsangeboten im Bereich Tourismus/Tourismusmanagement (sowohl Erstausbildung als auch Weiterbildung) wurde in der Erörterung aufgegriffen: Geprüft werden soll ein entsprechendes (Berufs-)Fachschul- oder Berufsakademie-Angebot; eine Verbindung zur FH Harz wäre hierbei sicherlich hilfreich. Der Kreis sieht – u. a. – in der Verbesserung der tourismusbezogenen Qualifikationen einen wichtigen Hebel, die Attraktivität des Harzes z. B. für Weiterbildungsveranstaltungen von Unternehmen zu erhöhen (siehe auch Kap. III.1).

Lüchow-Dannenberg

Eine Reihe von Grundschulen ist aktuell schon im Bestand gefährdet; das weitere Absinken der Geburten-/Schülerzahlen erhöht die Problematik. Andererseits verlangt die Aufgabe von Standorten in diesem Kreis mit seiner geringen Besiedlungsdichte besondere Lösungen für eine altersangemessene Schülerbeförderung. Bei den Standorten für SI-Schulen sind Gartow und Hitzacker mittelfristig zu überprüfen; dies gilt auch für die gymnasiale Oberstufe in Dannenberg.

In der Abschlussbesprechung mit dem Kreis am 21. Juni 2005 wurde für den Grundschulbereich neben der demographischen Komponente auf die zum Teil schlechte Schulbausubstanz hingewiesen, die Schulschließungen zusätzlich nahe lege. Nur kurz gestreift wurden die Konzepte zur kommunalen Neuorganisation, die sich sicherlich auch mit einer sinnvollen Neuordnung kommunaler Infrastrukturangebote – Schule eingeschlossen – befassen müssen.

Im wirtschaftsschwachen Kreis Lüchow-Dannenberg muss die zukünftige Entwicklung der beruflichen Qualifizierungsangebote für Jugendliche/junge Erwachsene besonders beobachtet und – soweit möglich – gestaltet werden. Der Kreis hat erkannt, dass qualifizierte Nachwuchskräfte ein wichtiger Wachstumsfaktor in den Regionen sind und unternimmt alle Anstrengungen, um die regionale Jugendbevölkerung durch zielgerichtete Kooperation der regionalen Akteure in der und für die Region auszubilden. Besonders die beruflichen Vollzeitschulen müssen auf innovative Berufe vorbereiten.

4.3 Abschließende Anmerkungen

Schulbehörden, kommunale Schul- und Planungsträger sind mit dem Problem "Geburten-/Schülerrückgang" vertraut; ihre Vorgaben und Maßnahmen, besonders in den SEP der Kreise, tragen der Entwicklung Rechnung.

Für alle auf den Bereich Schule wirkenden Vorgaben und Festlegungen gilt – wie auch für die übrigen Bildungsbereiche – allerdings ein zunehmend enger werdender Finanzrahmen: Damit werden "einfache" Reaktionen auf den demographischen Wandel zunehmend schwieriger, neue Lösungen, gerade im sensiblen Grundschulbereich, sind zu erarbeiten: Die Möglichkeiten von E-learning sind dabei ebenso zu prüfen wie die Einbeziehung von Nicht-Lehrern in den Unterricht und in die Betreuung im Primarbereich (s.o. Pkt. 3.2). Je offener und unter Beteiligung aller (potenziell) Betroffenen dies angegangen wird, desto eher kann den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die regionale Bildungsinfrastruktur mit leistungssichernden und finanzierbaren Konzepten begegnet werden.

Das Zusammenwirken verschiedener Akteure ist schon heute – und erst recht in der Zukunft bei sinkenden Bevölkerungszahlen – ebenfalls Voraussetzung für die Erhaltung von Bildungsangeboten an ihren Standorten, indem dort Möglichkeiten der Funktionsbündelung geschaffen bzw. genutzt werden.

In den Ausführungen zu den Schwerpunktbereichen (siehe Kap. II.3) ist darauf hingewiesen worden, dass im Schwerpunktbereich Bildung die Schule (Primar-, SI-Bereich) wegen des Kriteriums der wohnortnahen Versorgung vorrangig behandelt werden soll. Dies ist hier erfolgt; gleichzeitig sind Reaktions-/Gestaltungsmöglichkeiten für andere Teilbereiche in Pkt. 3 aufgezeigt worden. In konkreten Problemlagen kann auf sie zurückgegriffen werden; die Handlungsempfehlungen lassen sich damit erweitern.

III.3 Mobilität

Gliederung

- 1 Bisherige Verkehrsentwicklung
 - 1.1 Motorisierter Individualverkehr
 - 1.2 Öffentlicher Personenverkehr
- 2 Trends und Perspektiven
 - 2.1 Allgemeine Entwicklung
 - 2.2 Beispiel Landkreis Goslar
- 3 Empfehlungen

Anhang

1 Bisherige Verkehrsentwicklung

Im Folgenden werden die Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für die Mobilität in den drei Beispielräumen in Nordwestdeutschland aufgezeigt. Hierbei wird zunächst die bisherige Entwicklung in den Bereichen "motorisierter Individualverkehr" und "öffentlicher Verkehr" in den Beispielräumen betrachtet, um Entwicklungen verdeutlichen und Trends ableiten zu können.

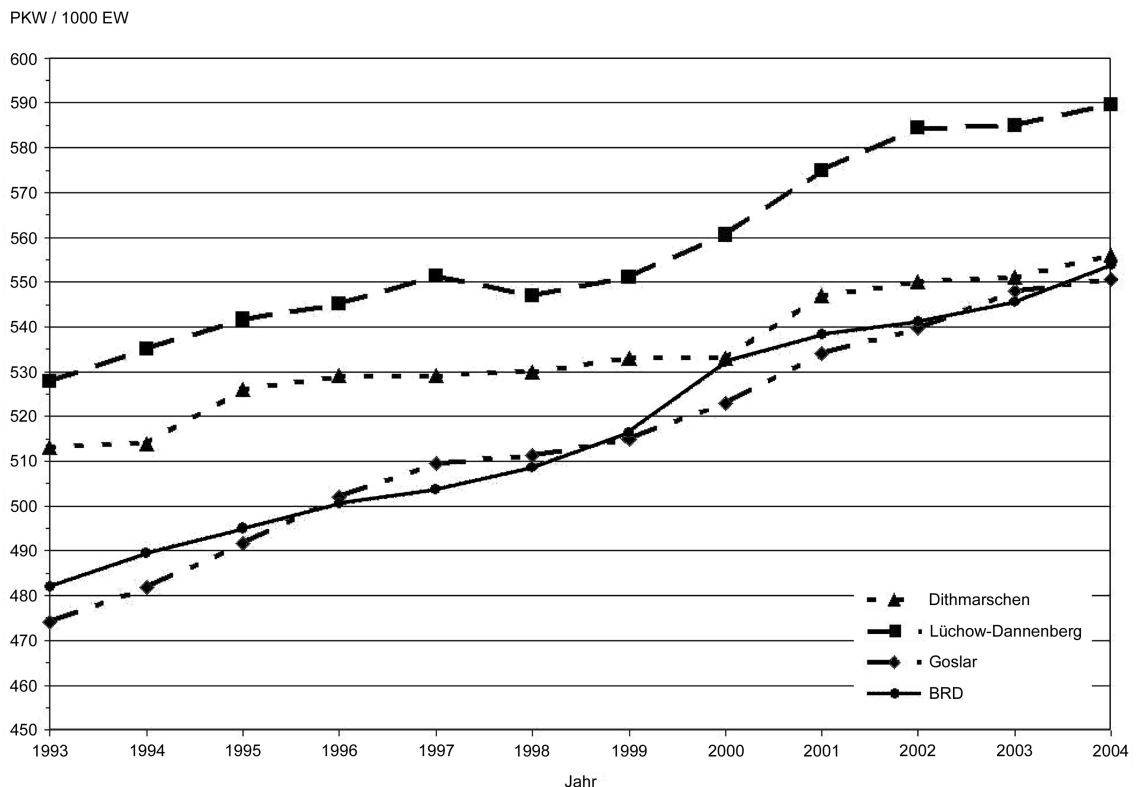
Im zweiten Teil wird dann die demographische Entwicklung zu allgemeinen Entwicklungen im Bereich Mobilität in Beziehung gesetzt und es werden Zusammenhänge aufgezeigt. Aufgrund der durch das Forschungsprojekt "Mobilitäts-Stadt-Region 2030" (vgl. Wermuth/Schröter/Strobel, 2004) vorliegenden detaillierten Daten für das Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig können am Beispiel des Landkreises Goslar die Ergebnisse des Zusammenwirkens unterschiedlicher Entwicklungen exemplarisch aufgezeigt werden. Die komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen dem demographischen Wandel und der Entwicklung der Mobilitätskenngrößen können mit Hilfe eines Verkehrsmodells simuliert werden.

Abschließend werden im dritten Teil Empfehlungen für die Beispielkreise abgeleitet.

1.1 Motorisierter Individualverkehr

Ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) in einem Raum ist die Pkw-Dichte, d. h. die Anzahl der Pkw bezogen auf 1.000 Einwohner (Abb. 6). Obwohl die Pkw-Dichte im Landkreis Lüchow-Dannenberg mit 590 Pkw/1.000 EW deutlich über dem Bundesdurchschnitt (554 Pkw/1.000 EW) liegt, ist auch dort noch – insbesondere durch die Zunahme des Pkw-Besitzes älterer Personen und insbesondere von Frauen – eine weitere Steigerung zu erwarten. Die Pkw-Dichte hat sich im Landkreis Dithmarschen seit dem Jahr 2000 an den Bundesdurchschnitt angelehnt, im Landkreis Goslar stimmte sie immer mit dem Bundesdurchschnitt überein.

Abb. 6: Entwicklung der Pkw-Dichte in den Beispielräumen im Vergleich zur Bundesrepublik



Der Landkreis Dithmarschen wird von drei Bundesstraßen und der Autobahn 23 erschlossen. Die Verkehrsbelastungen liegen durchwegs unter den durchschnittlichen Belastungen des jeweiligen Straßentyps in der Bundesrepublik. Das Straßennetz ist für den MIV im Wesentlichen ausreichend.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg wird von fünf Bundesstraßen erschlossen. Eine direkte Autobahnanbindung besteht nicht. Die Verkehrsbelastungen liegen deutlich unter den durchschnittlichen Belastungen des jeweiligen Straßentyps in der Bundesrepublik. Das Straßennetz ist für den MIV ausreichend.

Der Landkreis Goslar wird von sechs Bundesstraßen und den Autobahnen 7 und 395 erschlossen. Die Verkehrsbelastungen auf den Bundesstraßen B4 bzw. B6 liegen über den durchschnittlichen Belastungen dieses Straßentyps in der Bundesrepublik. Einzelne Straßenabschnitte im Landkreis Goslar weisen zu bestimmten Spitzenzeiten eine Überlastung auf. Die Ursachen hierfür liegen in der touristischen Nachfrage und der Transferleistung für das benachbarte Bundesland Sachsen-Anhalt.

1.2 Öffentlicher Personenverkehr

Durch den Landkreis Dithmarschen führen zwei Bahnstrecken, die von Hamburg (2.000-5.000 Personenfahrten/Werktag) bzw. Neumünster (weniger als 500 Personenfahrten/Werktag) kommend in Heide zusammen- und nach Büsum (500-1.000 Personenfahrten/Werktag) bzw. Husum (2.000-5.000 Personenfahrten/Werktag) weitergeführt werden. Durch den ersten landesweiten Nahverkehrsplan konnte im Zeitraum 1995 bis 2000 ein Fahrgastzuwachs auf den Strecken im Landkreis Dithmarschen zwi-

schen 5 und 10 % erreicht werden (LVS, 2003: 17). Hierfür waren u. a. folgende Angebotsverbesserungen ausschlaggebend (LVS, 2003: 5):

- Ausweitung der Bedienung annähernd aller Stationen bis in die späten Abendstunden und am Wochenende (z. B. Heide-Neumünster)
- Einstundentakt auf der Strecke Heide – Büsum und Husum – Bad St. Peter-Ording
- Einrichtung weiterer integraler Taktfahrplan-Knoten in Heide, Husum, Niebüll und Neumünster Ende 2002

Im Landkreis Dithmarschen gibt es mehrere Spezialangebote (Fahrradbus, Halt auf Handzeichen, NordseeTörn (Touristikangebot) und Wandmaker-Einkaufsbus).

Der öffentliche Personenverkehr (ÖV) im Landkreis Dithmarschen bietet eine gute Grundversorgung. In den letzten Jahren konnte eine Reihe von Verbesserungen erreicht werden und die Planungen des aktuellen Nahverkehrsplans lassen eine weitere Qualitätsverbesserung des ÖV erwarten.

Der Landkreis Lüchow-Dannenberg ist nur über die Bahnhöfe in Dannenberg (Richtung Lüneburg) und Schnega (Uelzen/Salzwedel) an das Schienennetz der Deutschen Bahn angeschlossen.

Darüber hinaus werden im Nahverkehrsplan (Landkreis Lüchow-Dannenberg, 2001) folgende Schwächen des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) angegeben:

- Unzureichende Verbindung der Zentren
- Busse verkehren teilweise nur vormittags, sind demnach für Berufstätige nicht nutzbar
- insgesamt existieren nur wenig Verbindungen
- ungünstiges Verhältnis der Reisezeiten zwischen MIV und ÖV
- Vernachlässigung der Ziele für den Freizeitverkehr
- unzureichende Haltestellenqualität
- Erschließungsdefizite (unzureichende Einzugsradien)

Insgesamt weist der ÖV im Landkreis eine Vielzahl von Mängeln auf, wobei insbesondere die geringe Erschließungsqualität und der fehlende Verbundtarif hervorzuheben sind. Ein Anreiz zum Umstieg vom Pkw zum ÖV besteht somit nicht. Dementsprechend liegt der Anteil des ÖV am Modal Split mit 4,7 % deutlich unter dem Anteil, der in anderen ländlichen Gebieten erreicht wird und bei bis zu 10 % liegt (vgl. Landkreis Lüchow-Dannenberg, 2001: 81).

Im westlichen Landkreis Goslar betreibt die Firma Pülm-Reisen GmbH Linienverkehr und stellt Verbindungen zu den Landkreisen Northeim und Hildesheim her. Die Stadtwerke Goslar führen den Linienverkehr im Stadtgebiet Goslar (ohne Jerstedt und Hahnenklee-Bockswiese) durch (ZGB, 2003: 41). Das übrige Kreisgebiet wird von der Kraftverkehrsgesellschaft mbH Braunschweig (KVG) und der Regionalbus Braunschweig GmbH (RBB) bedient.

Der Anteil nicht funktionsgerechter Haltestellen (bezogen auf das Ausstattungsmerkmal "Transparente Gestaltung") beträgt im Landkreis Goslar 89 % (ZGB, 2003: 118).

Im Gebiet des Zweckverbandes Großraum Braunschweig ist am 01.11.1998 der Verbundtarif Region Braunschweig in Kraft getreten. Am 01.04.1999 wurde ein "Über-

gangstarif Harz" eingeführt, der den kreisgrenzenüberschreitenden Verkehr zwischen den Landkreisen Goslar und Osterode am Harz regelt. Die Integration des SPNV in diesen Tarif soll geprüft werden, ebenso wie eine Tarifkooperation mit der Nachbarregion Sachsen-Anhalt.

Im Landkreis Goslar gibt es mit dem Bürgerbus in Clausthal-Zellerfeld darüber hinaus noch ein Spezialangebot. Der Bürgerbus in Clausthal-Zellerfeld beruht auf dem Prinzip "Bürger fahren Bürger" und bietet werktags sechs Linien an. Die Fahrerinnen und Fahrer und Fahrer arbeiten ehrenamtlich.

Da die RegioStadtBahn realisiert wird, ist die ÖV-Grundversorgung im Landkreis Goslar in einer ausreichenden Qualität gewährleistet. Bis zu diesem Zeitpunkt sind jedoch noch Mängel vorhanden, denen allerdings auch positive Merkmale gegenüberstehen, wie z. B. der Verbundtarif.

2 Trends und Perspektiven

2.1 Allgemeine Entwicklung

Die zukünftige demographische Entwicklung (demographischer Wandel) wird insbesondere durch drei Veränderungen geprägt: den Rückgang der Bevölkerungszahlen, die Zunahme der Anteile der älteren Bevölkerung sowie einen zunehmenden Ausländeranteil.

Zunächst bedeutet eine Abnahme der Bevölkerungsgröße auch ein zurückgehendes Verkehrsaufkommen. Dies gilt jedoch nur dann, wenn der Bevölkerungsrückgang nicht durch eine Erhöhung der Verkehrsleistung der verbleibenden Bevölkerung ausgeglichen wird. Dieser Zusammenhang konnte durch die Studie "Mobilitäts-Stadt-Region 2030" für die Region Braunschweig nachgewiesen werden (vgl. ausführlich Wermuth/Schröter/Strobel 2004). Ursache hierfür sind die Entwicklungen der Motorisierung, der Pkw-Verfügbarkeit, der Siedlungsstruktur, der Lebensstile, der Haushaltsgrößen und der Kommunikationsmöglichkeiten. Einen Überblick über die demographischen Einflüsse auf diese Mobilitätsdeterminanten und ihre voraussichtlichen Entwicklungen gibt Tabelle 4 (zur ausführlichen Darstellung vgl. Schröter 2005b).

Tab. 4: Einfluss des demographischen Wandels und voraussichtliche Entwicklung wesentlicher Mobilitätsdeterminanten

Mobilitäts-determinante	Demographischer Einfluss	Entwicklung	Verkehrsaufkommen
Motorisierung	weniger Menschen	Tendenz zum nutzungszweckbezogenen Zweitwagen	o / +
Pkw-Verfügbarkeit	weniger Menschen	steigender Führerschein-/Pkw-Besitz bei Frauen	+
Siedlungsstruktur	-	anhaltende Suburbanisierung mit disperser (ÖV-unfreundlicher) Bevölkerungsverteilung	+
Lebensstile	Verdrängung des biologischen Alters	intensive Nutzung von Freizeitangeboten, d.h. Zunahme des Freizeitverkehrs	+
Haushaltsgrößen	kleinere Haushalte	zunehmende Motorisierung	+
Kommunikationsmöglichkeiten	höherer Anteil der Internetnutzung (Onliner)	weit verstreute soziale Kontakte, bei gleichzeitigem Wunsch nach persönlichem Kontakt	+

Quelle: Eigene Darstellung nach Schröter, 2005b

Im ÖV führt der Rückgang der Bevölkerungszahlen und die Motorisierungszunahme zu einem Rückgang der Fahrgastzahlen. Diese Entwicklung wird dadurch verschärft, dass insbesondere die Anzahl der Kinder zurückgeht, die im Rahmen der Schülerbeförderung ein Hauptstandbein der ÖV-Betriebe sind. Dieser Rückgang der Beförderungszahlen könnte zu einem gewissen Teil durch die Konzentration der Infrastruktureinrichtungen (Schulschließungen) ausgeglichen werden, wenn ein größerer Anteil der Schüler die Schülerbeförderung in Anspruch nehmen muss. Allerdings scheint es wahrscheinlicher, dass lediglich längere Strecken zurückgelegt werden müssen, ohne dass der Anteil der zu befördernden Schüler zunimmt.

Die Zunahme des Anteils älterer Verkehrsteilnehmer wird deren Anforderungen an die Mobilitätsabwicklung stärker in den Vordergrund rücken. Im Rahmen der Mobilitätsabwicklung sind die Bedürfnisse der älteren Personen stärker zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich eine Forderung nach Verlangsamung des Verkehrs, Erhöhung der Übersichtlichkeit/Verständlichkeit von Verkehrsregelungen, Vereinfachung der Verkehrsteilnahme (z. B. Fahrzeuginformationssysteme, altengerechte Fahrzeuge), Berücksichtigung der zunehmenden Nutzung altengerechter Verkehrsmittel (z. B. Rollatoren [Gehhilfen], Rollstühle) bei der Straßenraumgestaltung etc.

Auf den ersten Blick erscheint die Zunahme der älteren Personen positiv für den ÖV, da ältere Personen häufig den ÖV nutzen. So sind die 60- bis 64-Jährigen nur zu 7 % IV-Stammnutzer, im Gegensatz zu 28 % bei den 30- bis 39-Jährigen (DIW 2003: 82). Allerdings werden sich hier, insbesondere durch die höhere Pkw-Verfügbarkeit bei den älteren Frauen (vgl. Wermuth/Schröter/Strobel 2004: 61), die Rahmenbedingungen verändern. Der Anteil der älteren Personen, die zwischen den unterschiedlichen Verkehrsträgern wählen können, wird sich deutlich erhöhen. Für die ÖV-Betriebe bedeutet diese Entwicklung, dass die Bedienungsqualität noch stärker als bisher in den Vordergrund rücken und über die Fahrgastzahlen entscheiden wird.

Der in der Zukunft zu erwartende Rückgang der Kinder und die Zunahme der Senioren ist von besonderer Bedeutung für die Finanzierung des ÖPNV. So werden die Ausgleichszahlungen der Länder gemäß § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) für die kostenlose Schülerbeförderung einerseits aufgrund der abnehmenden Schülerzahlen zurückgehen, andererseits möglicherweise auch durch Einschränkung der pauschalen Grenzwerte (Erhöhung der notwendigen Mindestentfernung Wohnung - Schule von zwei auf drei Kilometer, Reduzierung der Anerkennungstage von sechs auf fünf pro Woche, Reduzierung des Verbundzuschlages). Demgegenüber wird die Zunahme der Alten und Hochbetagten auch zu einer erheblichen Zunahme von anerkannten Mobilitätsbehinderten führen, die zwischen Steuerbefreiung für das private Kfz und der Schwerbehindertenfreifahrt im ÖV wählen können. Da Renten und Pensionen vermutlich mit den Kfz-Kosten nicht Schritt halten können, wird dieses preiswerte ÖV-Angebot an Attraktivität zunehmen und demzufolge die Ausgleichszahlungen der Länder an die ÖV-Betriebe gemäß Härtefallregelung § 148 (5) Sozialgesetzbuch (SGB) IX steigen. Obwohl auch hier die erforderlichen Mindestgrenzwerte des Schwerbehindertenanteils an den Beförderungsfällen erhöht werden können, um die Ausgleichszahlungen der Länder in Grenzen zu halten, ist eine Einnahmequelle für den ÖPNV gegeben, allerdings nur dann, wenn auch ein entsprechendes Angebot vorhanden ist, das zur Nutzung anregt.

Die Auswirkungen eines zunehmenden Ausländeranteils lassen sich noch nicht eindeutig bestimmen. Die Bedeutung dieser Entwicklung des demographischen Wandels wird u. a. davon abhängen, über welchen Bildungsstand die zugewanderten Ausländer verfügen. Bezogen auf den ÖV wird im zunehmenden Ausländeranteil ein Potenzial sichtbar, das helfen kann Fahrgastrückgänge in anderen Bereichen auszugleichen. Um dieses Potenzial zu erschließen, müssen sich die ÖV-Betriebe im Marketing um dieses Klientel kümmern und ggf. spezielle Anforderungen der Ausländer beim ÖV-Betrieb berücksichtigen. Allerdings wird dieses Potenzial insbesondere in den Ballungsräumen vorhanden sein. In den ländlichen Regionen, wie z. B. in den drei Beispielräumen, werden nur geringe Zunahmen der Fahrgastzahlen möglich sein.

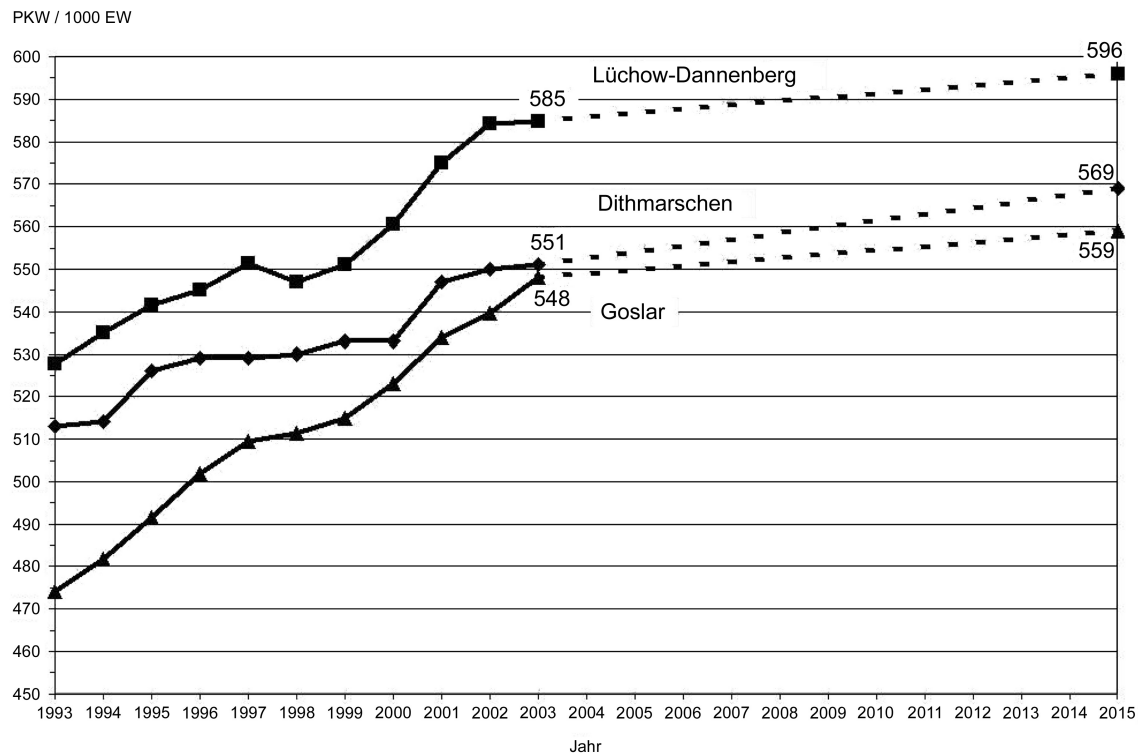
Zur Abschätzung der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die drei Beispielräume werden Bevölkerungsvorausschätzungen zugrunde gelegt, die von den jeweiligen statistischen Landesämtern erstellt wurden (LAG Nord Demographie und Hubing 2004). Lediglich für den Landkreis Goslar steht mit der Bevölkerungsvorausschätzung des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) eine detailliertere und langfristige Vorausschätzung (bis 2030) zur Verfügung (vgl. dazu ausführlich Wermuth/Schröter/Strobel 2004: 23 ff.). Die bisherige und zukünftige Bevölkerungsentwicklung in den Beispielräumen kann Kap. II entnommen werden.

Auf der Basis der Bevölkerungsvorausschätzung können mit Hilfe regionsspezifischer Motorisierungsgrade die zukünftigen Pkw-Dichten abgeschätzt werden. Abb. 7 zeigt die voraussichtliche Entwicklung der Pkw-Dichte bis zum Jahr 2015 in den Landkreisen. Hierbei wird deutlich, dass in allen drei Beispielräumen eine weitere Zunahme der Pkw-Dichte zu erwarten ist.

Für den ÖV kann die zukünftige Entwicklung nicht mit einfachen Annahmen abgeschätzt werden. Die zukünftige Auslastung des ÖV wird entscheidend vom Anteil der ÖV-gebundenen und wahlfreien Verkehrsteilnehmer abhängen. Durch die niedrigen Geburtenziffern wird zumindest die Anzahl der Schüler (stark ÖV-gebunden) weiter zurückgehen. Die zunehmende Pkw-Dichte deutet darauf hin, dass die Wahlfreiheit unter den Verkehrsteilnehmern weiter zunehmen wird, wodurch der Anteil der ÖV-gebundenen Verkehrsteilnehmer zurückgehen wird. Insgesamt kann daher davon ausge-

gangen werden, das die demographische Entwicklung zu einem Rückgang der Fahrgastzahlen im ÖV führen wird.

Abb. 7: Entwicklung der Pkw-Dichte in den Beispielräumen



2.2 Beispiel Landkreis Goslar

Bei der Simulation der verkehrlichen Entwicklung wurden für den Zeitpunkt 2030 drei Szenarien untersucht. Der Vergleichsfall für die Szenarien war jeweils das so genannte Trendszenario, bei dem von einer Verlängerung der bisherigen Trends ausgegangen wurde. In den beiden anderen Szenarien wurde im Wesentlichen eine stärkere Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgedankens unterstellt, im Alternativszenario 1 mit regionalen Maßnahmen und im Alternativszenario 2 zusätzlich mit bundespolitischen Maßnahmen. Beispiele für diese Maßnahmen sind u. a.: Abschaffung der Eigenheim- und Entfernungspauschale, Umlegung der Kraftfahrzeugsteuer auf den Benzinpreis sowie der Neu- und Ausbau von Radwegen.

Obwohl die Bevölkerungszahl im Landkreis Goslar bis zum Jahr 2030 um ca. 11 % zurückgehen wird, bleibt die Verkehrsbelastung im Trendszenario 2030 gegenüber dem Zustand von 1996 (vgl. Wermuth et. al., 1998) nahezu konstant. Dies gilt sowohl für die Stadt Goslar wie auch für die größeren Zufahrtstraßen in den Landkreis. In der gesamten Region Braunschweig wird dagegen das Verkehrsaufkommen voraussichtlich um ca. 4 % zunehmen, obwohl die Bevölkerung um ca. 3 % zurückgehen wird.

Tab. 5: Beispielhafte Veränderung der Verkehrsbelastung (Pers./Tag) im Landkreis Goslar bei unterschiedlichen Planfällen

	Innenstädte (z. B. Goslar)		Zufahrtstraßen (z. B. A 395)	
	MIV	ÖV (Bus)	MIV	ÖV (Eisenbahn)
Trendszenario zu 1996 (Ist)	± 0,0 %	+ 28,0 %	± 0,0 %	+ 49,4 %
A1 zu Trendszenario	- 6,9 %	+ 36,4 %	- 2,6 %	+ 24,7 %
A2 zu Trendszenario	- 25,9 %	+ 86,4 %	- 3,4 %	+ 117,3 %

Quelle: Eigene Berechnung

Im ÖV werden die zurückgehenden Bevölkerungs- und Schülerzahlen durch die Zunahme der Fahrten der älteren Personen überkompensiert. Die Szenarien zeigen aber, welches zusätzliche Potenzial bei einer Verbesserung der ÖV-Qualität möglich wäre.

3 Empfehlungen

Wie am Beispiel des Landkreises Goslar aufgezeigt werden konnte, führt selbst ein Bevölkerungsrückgang um nahezu 11 % nicht zwangsläufig zu einer Reduktion der Verkehrsbelastung. Für die Landkreise Dithmarschen und Lüchow-Dannenberg, mit einem geringeren Bevölkerungsrückgang bzw. sogar einer Bevölkerungszunahme, ist es daher wenig wahrscheinlich, dass die Verkehrsbelastung auf den Straßen der Landkreise durch den demographischen Wandel zurückgehen wird.

Dem ÖV kommt für die Zukunft eine herausragende Bedeutung zu, da er ein wesentlicher Baustein einer nachhaltigen Mobilität ist. Damit der ÖV diese Rolle auch unter den veränderten Anforderungen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, erfüllen kann, muss er insbesondere folgende Qualitätsmerkmale erfüllen: Anschluss an Bahnhöfe mit IC/ICE-Halt, Verbindung zu den Ober- und Mittelzentren, kurze Takt- und Umsteigezeiten, ausreichende Haltestellenqualität, barrierefreier Zugang und einheitlicher Tarif.

Insgesamt muss der ÖV flexibler werden und bedarfsgerechte, zielgruppenspezifische Angebote bereithalten. Vor dem Hintergrund der Hauptzielgruppen (ältere Verkehrsteilnehmer und Ausländer) kommt hierbei der Verständlichkeit der Fahrgastinformationen – insbesondere auch für Ausländer – eine herausragende Bedeutung zu.

Im ländlichen Raum, insbesondere im Landkreis Lüchow-Dannenberg, wird der Rückgang der Schülerzahlen zu deutlichen Problemen bei der Auslastung der Kapazitäten der ÖV-Betriebe führen. Dieses Problem wird noch verschärft, wenn die Querfinanzierung des Schülerverkehrs in Zukunft in Frage gestellt wird, eine Auffassung, die auch vom Landkreis Lüchow-Dannenberg geteilt wird und sich u. a. in der Einstufung von ca. 38 % der Grundschulstandorte als "gefährdet" widerspiegelt. Kostenersparnisse lassen sich in diesem ÖV-Segment durch eine Optimierung der Schulanfangszeiten erreichen. Generell sollten aber auch flexible Bedienungsformen (vgl. Wer-muth/Schröter/Strobel 2004: 32 ff.) als Lösungsmöglichkeit geprüft werden. Hierbei werden Teile des ÖV in Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger durchgeführt werden müssen. Ein erfolgreiches Beispiel für das Engagement der Bürgerinnen und Bürger sind die BürgerBusse. Die Idee der BürgerBusse wird seit 1983 erfolgreich in NRW umgesetzt. Mittlerweile gibt es ca. 50 BürgerBus-Vereine in NRW (Walder 2005). Detaillierte Informationen zu den Voraussetzungen und eine beispielhafte Kos-

tenrechnung für den BürgerBus Kreuztal finden sich bei (Walder 2005). Zu erfüllende Voraussetzungen der Fahrerinnen und Fahrer sind Führerschein Klasse 3, Alter zwischen 21 und 70 Jahren, drei Jahre Fahrpraxis, Ärztliche Untersuchung und Leistungstest beim TÜV. Konzessionsinhaberin des BürgerBus-Verkehrs bleibt das ortsansässige ÖPNV-Verkehrsunternehmen, versichert ist das BürgerBus-Fahrzeug durch das ÖPNV-Verkehrsunternehmen zu Lasten des BürgerBus-Vereins (Walder 2002).

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der BürgerBusse ist das ehrenamtliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger. Dieses Engagement muss allgemein bzw. speziell durch die Gemeinde gefördert werden. Wenn sich keine Personen mehr als ehrenamtliche Fahrerinnen und Fahrer zur Verfügung stellen, ist das gesamte BürgerBus-Konzept gefährdet. Allerdings entsteht durch den demographischen Wandel, mit einem steigenden Anteil älterer Personen (Rentnerinnen und Rentner), in Zukunft ein größeres Potenzial an Personen, die eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung suchen.

Trotz der möglichen Alternativen zum ÖPNV ist jedoch zu betonen, dass die Schülerbeförderung eine Aufgabe der Gemeinden bzw. Kreise ist, mit der das Ziel einer "wohnnahen sozialen Infrastruktur" umgesetzt wird und daher nicht vollständig in die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger übertragen werden kann. Im Angesicht der demographischen Entwicklung, die durch die zunehmende disperse Verteilung von Angeboten und Nachfragern im Raum verschärft wird, ist im politischen Raum zu klären, ob man am Ziel einer wohnnahen sozialen Infrastruktur festhalten will. Alternative bzw. ergänzende Möglichkeiten zur Schülerbeförderung in Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger liegen in der Optimierung der Schulen. Stichworte für diesen Optimierungsprozess sind Ganztagschulen, mit der Zulässigkeit längerer Anfahrtszeiten, und die Anpassung der Schulzeiten an die Möglichkeiten der ÖV-Beförderung (vgl. hierzu das Kap. III.2).

Insbesondere der Landkreis Lüchow-Dannenberg weist zudem eine Reihe von Defiziten bei der Erfüllung der ÖV-Qualitätsmerkmale auf, die nur teilweise in der hier im besonderen Maße vorliegenden dispersen Siedlungsstruktur ihre Ursachen finden. Ohne eine Verbesserung der Situation wird die Ausrichtung auf den MIV und damit die Abhängigkeit von diesem weiter zunehmen. Deutlich wird dieser Zusammenhang bereits an der Entwicklung der Pkw-Bestandes (vgl. Anhang). Hier ging in den letzten Jahren die Schere zwischen Bevölkerungsentwicklung und Pkw-Bestand immer weiter auseinander. Im Gegensatz dazu verlief die Entwicklung im Landkreis Dithmarschen weniger ausgeprägt, was u. a. auf die höhere ÖV-Qualität zurückzuführen sein dürfte. In letzter Konsequenz wird die Lebensqualität im Landkreis Lüchow-Dannenberg weiter zurückgehen, wenn die ÖV-Qualität nicht verbessert wird. Eine sinkende Lebensqualität wird jedoch zu verstärkten Abwanderungen der Bevölkerung führen, wodurch der Rückgang der Schülerzahlen verstärkt wird. Ein qualitativ hochwertiger ÖV-Anschluss wirkt als Katalysator für die Wohnstandortwahl.

Die Bedeutung des ÖV als Wohnqualitäts- bzw. Wanderungskriterium zeigt eine Untersuchung zu "Strukturen und Motiven gemeindeüberschreitender Wanderungsbewegungen im Gebiet des Zweckverbandes Raum Kassel (ZRK)". Bei den Wanderungsbewegungen aus dem Umland nach Kassel zeigt sich, dass in der Zusammenschau der Motive 'Entscheidend' und 'Wichtig' die eher 'weichen' Faktoren wie ÖPNV-Anbindung, Einkaufsmöglichkeiten und Kulturangebote an Dominanz gewinnen (ZRK 2003: 5). Die Befragten hatten abschließend die Möglichkeit, ihre konkreten Wünsche an den neuen Wohnstandort in einem freien Textfeld zu artikulieren. Dabei wurden bei einzelnen Gemeinden in teilweise erstaunlicher Häufigkeit ähnliche Aussagen formuliert. Bezogen auf die Gesamtheit aller Befragten wird von immerhin 10% der Wunsch nach bes-

seren Einkaufsmöglichkeiten geäußert, 7% hätten gerne verbesserte ÖPNV-Verbindungen und noch 4% artikulieren das Bedürfnis nach verbessertem kulturellem und gastronomischem Angebot. Insbesondere bei dem Wunsch nach verbesserten Einkaufsmöglichkeiten und der ÖPNV-Anbindung sind dabei in einzelnen Gemeinden Häufigkeiten der Nennung von über 20% mit Spitzenwerten bis zu 40% zu verzeichnen (ZRK 2003: 6).

Der Zusammenhang zwischen Wohnstandortwahl und ÖV-Qualität lässt sich auch aus der Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte ableiten. Wohnstandorte mit einem qualitativ guten ÖV-Anschluss wurden besser angenommen als vergleichbare Standorte ohne ÖV-Anschluss. Im Umkehrschluss kann daher davon ausgegangen werden, dass ein fehlender bzw. qualitativ minderwertiger ÖV-Anschluss einen deutlichen Nachteil im absehbaren Konkurrenzkampf um junge Familien bedeutet.

Die insgesamt steigenden Kosten im ÖV lassen sich durch die Zusammenfassung der Verkehrstätigkeit benachbarter Verkehrsbetriebe reduzieren. Ein Beispiel hierfür liefert die Region Ostthüringen (vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen 2004: 6 f.), die ein kreisübergreifendes Bestell- und Kalkulationssystem eingeführt hat.

Für den Bereich Tourismus lassen sich ggf. Erfahrungen aus anderen ähnlich strukturierten Landkreisen übernehmen. So wurde beispielsweise im Landkreis Wernigerode im Rahmen des Projektes "MobiHarz" ein zielgruppenspezifisches (lebensstilbasiertes) Mobilitätsmanagement für den Tages- und Kurzurlauberverkehr entwickelt und umgesetzt.

Im Zeitraum zwischen November 2002 und September 2003 wurde im Großraum Braunschweig ein "Offenes Forum Tourismus" (OFT) der Tourismusregion Braunschweiger Land e.V. durchgeführt. Hierbei wurde u. a. auf die veränderten Rahmenbedingungen durch den demographischen Wandel und seine Auswirkungen auf den Tourismus hingewiesen (zu den weiteren Maßnahmen der Landkreise vgl. Kap. III.1)

Nach Baumgartner (2003: 7) ist durch das Älterwerden der Bevölkerung im Bereich Tourismus eine Schwerpunktverlagerung zu den Bereichen Gesundheit, Kultur, Sprachen und beschauliche Aktivitäten zu erwarten (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kap. III.1). Die Analyse der Ausgangssituation im Rahmen des OFT-Prozesses verdeutlichte, dass die Region in den Themenprofilen "Natur und Aktiv" und "Kunst, Kultur und Geschichte" bereits über ein gutes Angebot verfügt. Im Themenprofil "Gesundheit und Wellness" ist die Angebotsstruktur jedoch noch nicht hinreichend ausgebaut (ift 2003). Ein Ausbau der Angebote in diesem Sektor wurde jedoch nicht als vordringlich eingestuft, aufgrund der hohen Investitionskosten, die für ein qualitativ gutes Angebot erforderlich sind.

Nach Schröter (2005a) hat insbesondere der Wirtschaftssektor "Handel, Gastgewerbe und Verkehr" in der Zukunft gute Wachstumschancen (ca. 10% bis 2030). Auch die durch den demographischen Wandel verursachten Veränderungen der privaten Konsumausgaben deuten für die Ausgabenkategorie "Freizeit, Unterhaltung und Kultur" sowie "Beherbergungs- und Gaststättendienstleistung" insgesamt auf eine positive Tendenz hin. Hier ist ein Anstieg der Konsumausgaben von 5,1 bzw. 6,6% bis zum Jahr 2015 denkbar, wobei danach (bis zum Jahr 2030) nur noch die Ausgabenkategorie "Beherbergungs- und Gaststättendienstleistung" leichte Steigerungen aufweist, während die Ausgaben für "Freizeit, Unterhaltung und Kultur" nahezu konstant bleiben.

Bezogen auf den Bereich Mobilität ist somit ein weiterer Anstieg des Freizeitverkehrs wahrscheinlich.

Besonderes Augenmerk ist bei der Beurteilung der mobilitätsabhängigen Zukunft einer Region auch auf die Anbindung an die großräumigen Schienen- und Straßennetze zu legen. Während die Landkreise Goslar und Dithmarschen bereits über ausreichende Anschlüsse an das Fernstraßen- und Bundesbahnnetz verfügen, sind die Aussichten im Landkreis Lüchow-Dannenberg schlechter einzuschätzen. Die derzeit noch vorhandenen Anschlüsse an das Schienennetz der Deutschen Bahn sollten erhalten bleiben und in der Qualität verbessert werden. Dies betrifft die Kursbuchstrecke (KBS) 204 Uelzen-Schnega-Salzwedel, die den westlichen Teil des Landkreises für den Bahnverkehr erschließt. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere die Anbindung des Bahnhofes Schnega in das vorhandene Bus-Liniennetz verbessert werden. Die KBS 112 (Lüneburg-Dannenberg) sollte so ausgebaut werden, dass sich die Reisezeit auf einen Wert unter 60 Minuten verkürzt. Hierdurch wäre eine bessere Einbindung der Verbindung in den Takt der sonstigen überregionalen Verbindungen möglich, wie auch ein 2-Stunden-Takt mit nur einem Fahrzeug (Kosteneinsparung). Dem Anschluss an das Fernstraßennetz kommt als genereller Standortfaktor und als "Zulieferer" für den dann autofreien Tourismus vor Ort eine wichtige Funktion zu. Vor diesem Hintergrund sollte bei den geplanten Autobahnprojekten (Ausbau A 39 und A 14) auf ihre Erschließungsqualität für den Landkreis geachtet werden. Bei einer zu weit westlich (A 39) bzw. östlich (A 14) gelegenen Trasse lassen sich diese Funktionen nur schwer erreichen.

Aus den obigen Ausführungen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

- Erhalt einer ÖV-Grundversorgung.
- Quantitativ hat BGS (1998: 97) als Mindestbedienungsstandard im Lk Lüchow-Dannenberg für das Fahrtenangebot zwischen den einzelnen Gemeindeteilen und dem zugehörigen zentralen Siedlungsbereich (Kerngemeinde) wie folgt definiert:

■ Orte mit mehr als 50 Einwohnern:	1 Hin- und 2 Rückfahrten
■ Orte mit mehr als 200 Einwohnern:	3 Hin- und 2 Rückfahrten
■ Orte mit mehr als 500 Einwohnern:	4 Hin- und 4 Rückfahrten
■ Orte mit mehr als 1.000 Einwohnern:	6 Hin- und 6 Rückfahrten
■ Orte mit mehr als 3.000 Einwohnern:	7 Hin- und 6 Rückfahrten

Das über die Grundversorgung hinausgehende Angebot ist in besonderem Maß durch Public-Private-Partnership (PPP) sicherzustellen. Auch sollten vorhandene Fahrzeuge, die nicht voll ausgelastet sind (beispielsweise Mannschaftsfahrzeuge der Feuerwehr, Kleinbusse von Altenheimen, etc.), in die Planungen einbezogen werden.

- Vermeidung einer dispersen Verteilung von Angeboten und Nachfragern im Raum und Nutzung vorhandener Potenziale zur Innenentwicklung. Sofern aus finanziellen Gesichtspunkten eine Konzentration von Infrastruktureinrichtungen erforderlich wird, sollte eine gute ÖV-Anbindung den Nachteil der Schließung von Infrastruktureinrichtungen ausgleichen.
- Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Mobilität stärken nicht nur den ÖV, sondern verbessern auch die Standortbedingungen durch die Reduktion der Belastungen, die vom MIV ausgehen.
- Sicherstellung eines ÖV-Qualitätsstandards, der für alle Personen eine bedarfsgerechte Mobilität gewährleistet, insbesondere durch die gute Anbindung an nahe gelegene Zentren (Busverbindung zu Mittel-/Oberzentren, Bahnhof mit IC/ICE-Halt).

Die Gewährleistung einer sicheren Anschlussqualität kann in den fahrgastschwachen Nachtzeiten z. B. durch eine Kooperation mit Taxi-Unternehmen (wie derzeit im LK Dithmarschen geplant) sichergestellt werden.

- Erschließung des Tourismus als zusätzliches Standbein des ÖV, u. a. durch zielgruppenspezifische Angebote. So erhöht beispielsweise ein Shuttle-Service vom Bahnhof ins Mittel-/Oberzentren nicht nur die generelle ÖV-Qualität, sondern auch die Attraktivität des Zentrums im Tourismussektor. Die Attraktivität des Tourismus als Einnahmequelle für den ÖV wird auch am Beispiel der (stillgelegten) Eisenbahnstrecke Dannenberg-Lüchow deutlich. Die Deutsche Regionaleisenbahn (DER) hat diese Strecke von der DB AG gekauft und führt während touristischer Großveranstaltungen bereits einzelne Fahrten auf dieser Strecke durch.

Von den drei betrachteten Landkreisen hat der Landkreis Lüchow-Dannenberg deutlich ungünstigere Ausgangsbedingungen für die Anpassung der öffentlichen Verkehrsangebote. Wegen der geringen Bevölkerungsdichte sind dort auf Gemeinde- und Ortsteilebene bedarfsgerechte und flexible Bedienungsangebote und deren Verknüpfungen mit öffentlichen Grundleistungen unter Einbezug des Schülerverkehrs am ehesten gefragt.

Zudem ist dort die Tragfähigkeit für attraktive Linienverkehre zu den nächstliegenden großen Arbeitsmarktzentren aufgrund des deutlich geringeren Bevölkerungspotenzials und der größeren Distanz nachteilig.

In Tabelle 6 sind die Ansatzpunkte angegeben, die sich in den betrachteten Landkreisen für Verbesserungsmaßnahmen (X) zu Gunsten des ÖPNV anbieten.

Tabelle 7 fasst die obigen Aussagen zusammen und zeigt die Wirksamkeit der Empfehlungen auf die einzelnen Ausprägungen des demographischen Wandels. Hierbei wird deutlich, dass einzelne Maßnahmen mehrere Effekte des demographischen Wandels abmildern können.

So kann z. B. der zunehmenden PKW-Verfügbarkeit bzw. der generell steigenden Verkehrsbelastung bis hin zur drohenden Verschlechterung der Lebensqualität die strukturelle Verbesserung der ÖV-Angebote entgegengesetzt werden. Dies kann langfristig in den stark ländlich strukturierten Gebieten mit Unterstützung ehrenamtlich zu erbringender Verkehrsleistungen gelingen.

Tab. 6: Verbesserungsmaßnahmen zu Gunsten des ÖV

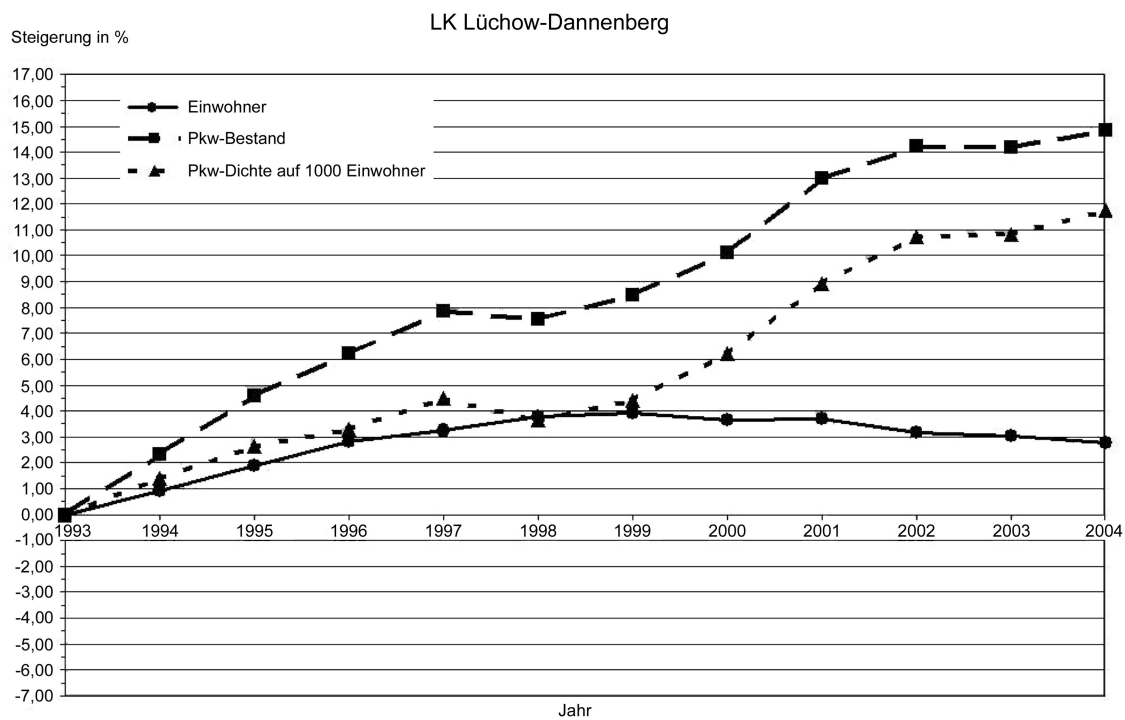
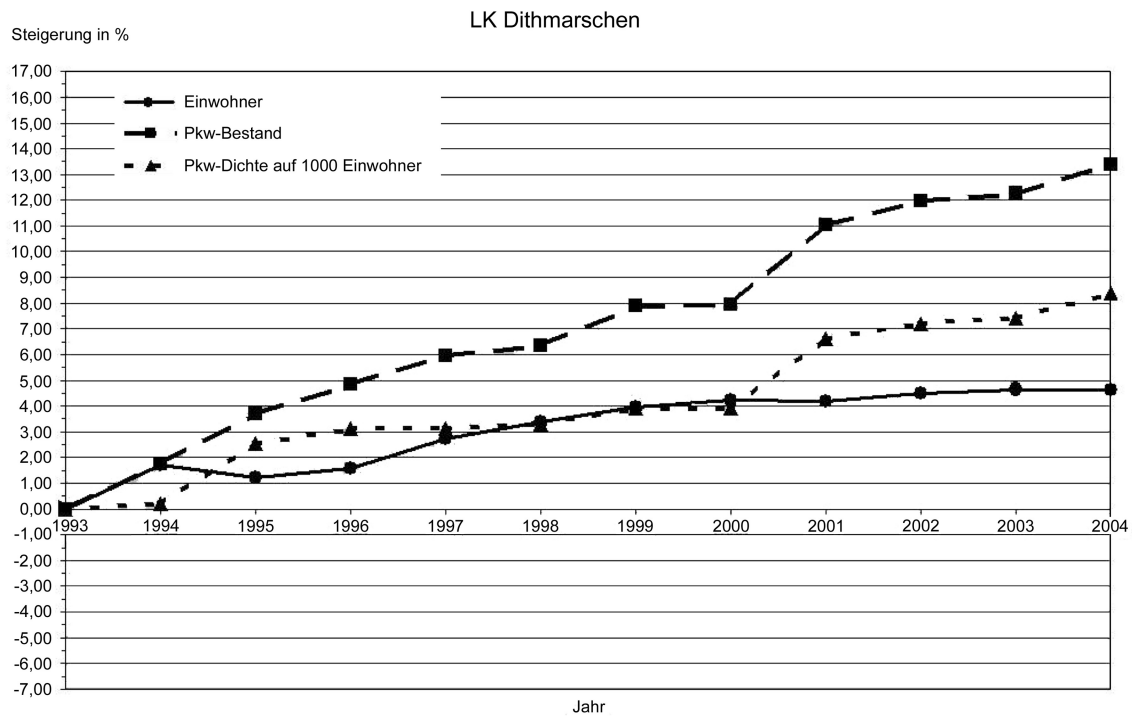
	Dithmarschen	Lüchow-Dannenberg	Goslar
Bahnhöfe mit IC/ICE-Halt		X	X
ÖV-Verbindung der Ober- und Mittelzentren			
kurze Takt- und Umstiegszeiten im ÖV	X	X	X
ausreichende Haltestellenqualität	X	X	X
barrierefreier Zugang zum ÖV	X	X	X
einheitlicher Tarif		X	
zielgruppenspezifische ÖV-Angebote	X		X
flexible Bedienungsformen (z. B. Bürgerbusse)	X	X	
Anbindung touristischer Ziele		X	
Zusammenfassung der Verkehrstätigkeit benachbarter Verkehrsbetriebe	X	X	X
Intermodaler Verkehr	X	X	X
Nachhaltige Mobilität (u. a. Förderung Fuß- und Radverkehr)	X	X	X
Geschwindigkeitsbegrenzungen	X	X	X

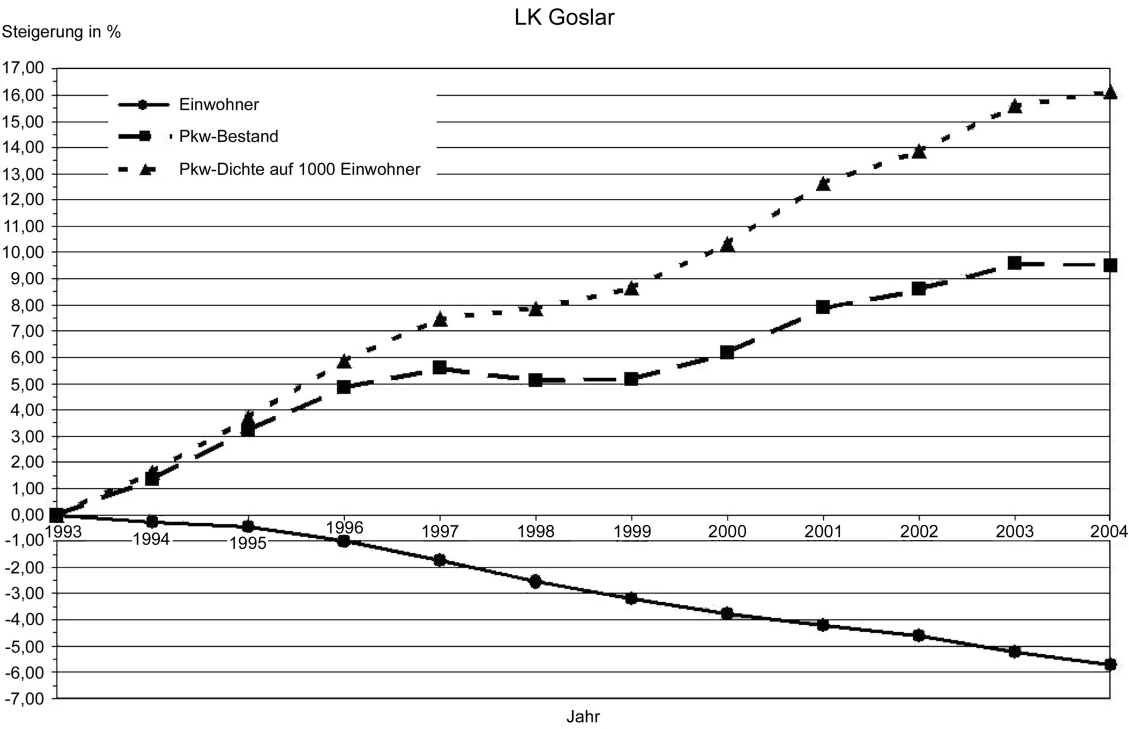
Tab. 7: Wirksamkeit der Empfehlungen auf die Ausprägungen des demographischen Wandels

Auswirkungen des demographischen Wandels Empfehlungen								
	Sinkende Einnahmen bei ÖV-Betrieben, durch Rückgang der Schülerzahlen	Bevölkerungsrückgang	zunehmende Pkw-Verfügbarkeit bei älteren Frauen	Zunahme des Freizeitverkehrs	konstante bzw. steigende Verkehrsbelastung	Zunahme des Anteils älterer Personen	Konzentration von Infrastruktureinrichtungen	Verschlechterung der Lebensqualität im ländlichen Raum
Bahnhöfe mit IC/ICE-Halt	o	(+)	+	+	+	+	o	+
ÖV-Verbindung der Ober- und Mittelzentren	o	o	+	+	+	+	+	+
kurze Takt- und Umstiegszeiten im ÖV	+	o	+	+	+	+	+	+
ausreichende Haltestellenqualität	o	o	+	+	+	+	o	+
barrierefreier Zugang zum ÖV	o	o	o	+	+	+	+	+
einheitlicher Tarif	o	o	+	++	+	+	o	+
zielgruppenspezifische ÖV-Angebote	+	o	+	+	+	+	+	+
flexible Bedienungsformen (z. B. Bürgerbusse)	+	o	o	+	+	+	+	+
Anbindung touristischer Ziele	o	o	+	++	+	+	o	+
Zusammenfassung der Verkehrstätigkeit benachbarter Verkehrsbetriebe	+	o	o	-	o	-	-	-
Intermodaler Verkehr	+	o	+	++	+	o	+	+
Nachhaltige Mobilität (u. a. Förderung Fuß- und Radverkehr)	-	o	+	+	++	(+)	+	+
Geschwindigkeitsbegrenzungen	o	o	o	+	+	o	o	++
Legende: ++ = starke Wirksamkeit, + = Wirksamkeit, o = kein direkter Zusammenhang, - = keine Wirksamkeit								

Anhang

Entwicklung der Einwohner, des Pkw-Bestandes und der Pkw-Dichte in den Beispielräumen bezogen auf das Basisjahr 1993





IV Allgemeine Befunde – Konsequenzen für die räumliche Planung

Gliederung

- 1 Grundsätzliche Wirkungsweisen und Handlungsoptionen
- 2 Handlungsempfehlungen für die betrachteten Beispielräume
 - 2.1 Bildungssektor
 - 2.2 Mobilität und Verkehr
 - 2.3 Tourismus, Freizeit, Wellness
- 3 Konsequenzen für die räumliche Planung

IV.1 Grundsätzliche Wirkungsweisen und Handlungsoptionen

Die Regionen in Deutschland stehen vor großen Herausforderungen: Die Bevölkerung wird älter, sie wird weniger und der Anteil ausländischer Mitbürger steigt. Für nahezu alle Bereiche der Regionalentwicklung spielen diese Komponenten der Bevölkerungsentwicklung, ausgedrückt in der Alters- und Sozialstruktur, der erwerbstätigen und nicht mehr bzw. noch nicht erwerbsfähigen Bevölkerung sowie in Zu- und Fortzügen, eine maßgebliche Rolle (für die hier betrachteten ländlich geprägten Regionen ist der steigende Ausländeranteil weniger relevant). Die Bevölkerungsentwicklung und ihre Auswirkungen werden daher als Bestimmungsgröße für Regionalentwicklung immer einflussreicher, wobei sich die Ausführungen auf einen Zeithorizont bis ca. 2015 beziehen.

Die grundlegenden Trends und Ursachen der demographischen Entwicklung sind kurzfristig nicht zu beeinflussen. Die wesentlichen Handlungsfelder in Bezug auf eine Trendbeeinflussung werden in der Familien-, der Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Sozialpolitik gesehen. Der Regional- und Raumordnungspolitik mit ihren Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die lokalen und regionalen Lebens-, Standort- und Wettbewerbsbedingungen kommt dabei eher unterstützende Funktion zu.

Die Wirkungen des demographischen Wandels werden regional sehr unterschiedlich sein und auch die Rahmenbedingungen, unter denen die Regionen diese zu bewältigen haben, werden sehr unterschiedlich und zum Teil immer kontrastreicher ausfallen. Dies zwingt dazu, die Analysen, Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die Entwicklung von Regionen unter demographischen Gesichtspunkten eher von unten nach oben, d. h. von kleineren zu größeren Einheiten anzusetzen als umgekehrt. Insofern stehen regional und lokal angepasste Lösungen im Vordergrund, für die die raumplanerischen Rahmenbedingungen zu schaffen und in Wert zu setzen sind. Dabei gewinnen die räumlichen Faktoren der sozialen Wirklichkeit und die Querschnittsbetrachtung der Lebensbezüge im regionalen Kontext an Bedeutung.

Die demographischen Veränderungen zwingen auf allen Handlungsebenen zu einer Auseinandersetzung mit den materiellen Bedingungen, individuellen Verhaltensweisen und kollektiven Ansprüchen, die unter anderen Voraussetzungen entstanden sind. Und sie zwingen zu Entscheidungen über Veränderungsrichtungen und -intensitäten, in denen der einzelne und sein jeweiliges Gemeinwesen sich bewegen können bzw. sollen.

Um handhabbare Schlussfolgerungen aus der sich mittel- und langfristig abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung ziehen zu können, müssen die vielen Vernetzungen und Abhängigkeiten in der räumlichen Gesamtentwicklung in die Betrachtung mit eingestellt werden.

Nicht alle der in den vorherigen Kapiteln beschriebenen Wirkungen und Anpassungs- bzw. Umsteuerungsprobleme sind neu. Nicht selten ist es der Faktor "Demographie", der zu einem neuen Handlungsdruck für alte Probleme führt. Insofern müssen immer auch die Chancen gesehen werden, die Infrastruktur im Rahmen der Anpassung zu modernisieren und neue Qualitäten zu realisieren: Neue Träger- und Betreiberstrukturen, ein effizienteres Management oder eine verbesserte Auslastung aufgrund angepasster Nutzerzeiten können die langfristige Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen sichern, auch wenn der Versorgungsgrad oder die Erreichbarkeit aus Sicht des Einzelnen oder einer Teilregion abnimmt.

Hier gibt es keine Patentlösungen; die Prüfung des Demographie-Bezugs der jeweiligen Infrastruktureinrichtung oder des Wirtschaftszweiges muss individuell erfolgen. Die konkreten Lösungsansätze ergeben sich schließlich aus der rechtlichen, technisch-betrieblichen und politischen Anpassungsflexibilität einzelner Einrichtungen bzw. Aufgaben der Daseinsvorsorge.

IV.2 Handlungsempfehlungen für die betrachteten Beispielräume

Von den drei Komponenten der demographischen Veränderung – weniger, älter, bunter bzw. internationaler – ist für die betrachteten Landkreise Goslar und Lüchow-Dannenberg und für den Kreis Dithmarschen kurz- und mittelfristig die quantitative Bevölkerungsabnahme durch die fehlenden Kindergenerationen bestimmend für die eigenen Entwicklungspotenziale und den Anpassungsbedarf in der öffentlichen Daseinsvorsorge, insbesondere im schulischen Bereich. Für den Tourismus und die Mobilität spielt zudem die Alterung in Gestalt der zunehmenden Zahl älterer Menschen eine Rolle.

In den niedersächsischen Landkreisen ist die Zahl der jährlichen Geburten in den Jahren 1992 – 2002 um ca. 20 % zurückgegangen. Im Kreis Dithmarschen hat der Geburtenrückgang später eingesetzt, erreicht jedoch auf mittlere Sicht ebenfalls etwa 20 %. Der Geburtenrückgang setzt sich – wenn auch in geringerem Umfang – im betrachteten Zeitraum bis 2015 fort. Da in den drei Beispielkreisen nicht oder kaum mit Wanderungsgewinnen gerechnet werden kann, wird die Bevölkerungszahl dort weiter schrumpfen und dabei der Anteil älterer Menschen steigen und der Anteil der Kinder und Jugendlichen massiv sinken.

Diese fortschreitende Schrumpfung bedeutet zumindest im Betrachtungszeitraum bis 2015 jedoch nicht, dass die bestehende Siedlungsstruktur grundlegend verändert wird, wenngleich alle Wohnstandorte in der Tendenz weniger Bevölkerung haben werden. Allerdings können im Schrumpfungsprozess planerische Rahmensetzungen die Verteilung der Bevölkerung auf die Wohnstandorte in begrenztem Maß beeinflussen – durch kleinräumige Zentralisierung öffentlicher Dienstleistungsangebote oder Förderung bzw. Nicht-Förderung kommunaler Vorhaben, privater Initiativen etc. Im Wettbewerb der Wohnstandorte werden diejenigen ceteris paribus Gewinner sein, die über städtebaulich, ökologisch und sozial intakte attraktive Ensembles verfügen.

2.1 Bildungssektor

Der Bildungssektor mit seinen Teilbereichen bietet stets Anlässe für Veränderungen. Die demographische Entwicklung ist eine davon. Reaktionsmöglichkeiten hängen wesentlich von bildungs-, finanz- und wirtschaftspolitisch begründeten Zielen und Einflüssen im Bildungs- und Ausbildungswesen ab. Festzustellen ist, dass je differenzierter und spezialisierter Bildungsangebote innerhalb der einzelnen Bildungssektoren organisiert werden sollen – das gilt auch für Parallelangebote in öffentlicher und privater Trägerschaft –, desto weniger kann bei zurückgehenden Nutzerzahlen und sonst gleichen Bedingungen (Schüler-Lehrer-Relation, Ausgaben für Bildung) eine gegebene Standort- und Leistungsstruktur aufrecht erhalten werden.

In den betrachteten Landkreisen sind der Vorschul- und der Schulbereich einschließlich beruflicher Erstausbildung sowie – in gewissem Abstand – der Weiterbildungssektor als lokales und regionales Handlungsfeld der Daseinsvorsorge wichtig. Dabei haben die kommunalen Gebietskörperschaften die rechtlichen Vorgaben für die Organisation und Finanzierung eines leistungsfähigen Bildungsangebotes zu beachten. In den Ländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein sind diese Vorgaben – zumindest bezogen auf die jeweilige Schulart – relativ flexibel und ermöglichen den Schulträgern einen vergleichsweise großen Spielraum. Dieser wird derzeit genutzt, um die vorhandenen Standortstrukturen auch bei rückläufigen Schülerzahlen und Klassenstärken zunächst zu halten.

Alle drei Kreise sind durch den Schülerrückgang gezwungen, trotz Ausnutzung aller standortsichernden Möglichkeiten einige Grundschulstandorte aufzugeben. Dadurch ergeben sich zusätzliche Bedarfe in der Schülerbeförderung. Auch im SI-Bereich können nicht alle Standorte gehalten werden – mit ebenfalls zusätzlichem Beförderungsbedarf. Abzuwarten bleibt, wieweit die längeren Schulwege durch die Einrichtung von Ganztagsangeboten "zumutbarer" werden.

Für die weiterführenden Schulen im SI-Bereich ist dem differenzierten Schulangebot Vorrang vor kurzen Schulwegen einzuräumen. Vor der Aufgabe von Schulstandorten sollten jedoch alle Möglichkeiten der – auch schulformübergreifenden – Kooperation am Standort geprüft werden.

Ein Gesamtkonzept sollte

- Schulstandorte und deren Leistungsangebote schulträgerübergreifend organisieren und räumlich vernetzen (unter Berücksichtigung anerkannter pädagogischer Konzepte, die dezentrale Lösungen ermöglichen) und
- somit eine verträgliche Konzentration auf dauerhaft zu sichernde und gut erreichbare Standorte und Leistungsangebote vorsehen.

Anpassungsalternativen sind frühzeitig zu bewerten und in eine sachgerechte öffentliche Diskussion mit den Bürgern - insbesondere den betroffenen Eltern - einzubringen. Die erarbeiteten Konzepte sollten dauerhaft von einem Monitoring und kontinuierlichen Verbesserungen begleitet werden.

Neben den allgemeinen bildungspolitischen Anforderungen an das Schul- und Bildungssystem gewinnen örtliche und regionale Besonderheiten in der Neuausrichtung der Erziehungs- und Bildungsangebote an Bedeutung. Der Überschneidungsbereich von schulischer und beruflicher Bildung sollte stärker auf die künftigen Anforderungen der regionalen Wirtschaft und die Entwicklungschancen der Jugend ausgerichtet werden. So gilt es im Bereich der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung in zwei der drei Kreise insbesondere, den Wirtschaftszweig Tourismus durch Qualifizierungsangebote

zu unterstützen. Dies ist zunächst unabhängig von der demographischen Entwicklung; die konkreten Qualifizierungsinhalte sollten sich jedoch nach den jeweiligen Problemlagen im touristischen Angebot und den präferierten Zielgruppen auf der Nachfrageseite richten. Solche spezialisierten Qualifizierungsangebote zu schaffen, wird häufig die Kraft eines Kreises übersteigen.

2.2 Mobilität und Verkehr

Im Verkehrsbereich liegen die hauptsächlichen Auswirkungen des demographischen Wandels im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und nicht im motorisierten Individualverkehr (MIV).

Allgemeine Tendenzen im MIV

Langfristige Prognosen und gesicherte Erkenntnisse über die Entwicklung des MIV (über 2030 hinaus) können derzeit für die drei untersuchten Landkreise nicht vorgelegt werden.

Es ist gleichwohl davon auszugehen, dass es trotz Rückgang und Alterung der Bevölkerung in den drei Landkreisen mittelfristig nicht zu einem Rückgang des Verkehrsaufkommens im MIV kommen wird, da anzunehmen ist, dass die Verkehrsleistung pro Person weiter steigen wird. Ein Indikator dafür ist die Zunahme des Pkw-Besitzes insbesondere von älteren Frauen. Zudem dürften die zukünftigen Alten ihr in jungen Jahren gelebtes Fahrvergnügen länger beibehalten als vorherige Generationen. Nicht zu vernachlässigen sind die gesundheitlichen Umstände, die dafür sprechen, dass im Alter oftmals der Pkw die Gehschwächen ausgleicht und die "Von-Tür-zur-Tür-Fahrten" eine wesentliche Voraussetzung für Selbstständigkeit sind. Diese Vorzüge wird der ÖPNV selbst in Kombination mit flexibleren und ergänzenden Bedienungsformen nicht bieten können.

Für den Straßenverkehr bedeutet dies, dass die Anforderungen an die Verkehrsabwicklung – insbesondere durch den zunehmenden Anteil älterer Autofahrer/innen – steigen werden und mit zusätzlichen Anpassungskosten zu rechnen ist.

Verkehrsentlastungen können somit – wie bisher – nur durch Maßnahmen erreicht werden, die auf den Pkw-Gebrauch reduzierend einwirken und damit auf das Mobilitätsverhalten insgesamt ausgerichtet sind. Maßnahmen, die zusätzliche Anreize für den MIV setzen, erhöhen die Kostenbelastung und gehen zudem zu Lasten des ÖPNV.

Allgemeine Tendenzen im ÖPNV

Der ÖPNV wird durch mehrere Faktoren direkt negativ beeinflusst werden: Zurückgehende Schülerzahlen und die zunehmende Motorisierung der Senioren werden den wirtschaftlichen Betrieb weiter erschweren. Bei gleich bleibender Siedlungsstruktur bzw. gleich bleibender räumlicher Verteilung einer sich ausdünnenden Bevölkerung und sinkender Nachfrage nach ÖPNV-Leistung führt diese Entwicklung in den betrachteten Landkreisen zwangsläufig zu geringeren Deckungsbeiträgen der Nutzer zu den ÖPNV-Kosten. Die entstehende Deckungslücke zu reduzieren, wird eine Hauptaufgabe in den Kreisen sein.

Handlungsempfehlungen

In den Untersuchungsräumen ist eine Grundversorgung mit ÖV-Angeboten zu erhalten. Ein Verzicht hätte gravierende Standortnachteile zur Folge und würde die drei Kreise im Wettbewerb um die verbleibenden Bevölkerungspotenziale benachteiligen.

Die Kreise sollten Maßnahmen vermeiden, die zu einer weiteren dispersen Verteilung von Angeboten und Nachfragern im Raum führen. Vorhandene Potenziale (z.B. zur Innenentwicklung) sollten konsequent genutzt werden.

Der ÖV muss einen Qualitätsstandard aufweisen, der (auch für Personen mit Pkw-Verfügbarkeit) eine bedarfsgerechte Mobilität in den Räumen Dithmarschen, Goslar und Lüchow-Dannenberg gewährleistet und hinreichend attraktiv wird.

Durch eine gute Anbindung an nahe gelegene Zentren (Busverbindung zu Mittel/Oberzentren, Bahnhof mit IC/ICE-Halt), vor allem Hamburg, Lüneburg, Uelzen, Hannover, Braunschweig und Göttingen, könnte die Mobilitätsqualität in den drei ländlichen Räumen erhalten bleiben.

Der Tourismus sollte als zusätzliches Standbein des ÖV erschlossen werden, u. a. durch zielgruppenspezifische Angebote. Das gilt vorrangig für Goslar und Lüchow-Dannenberg.

Von den drei betrachteten Kreisen hat Lüchow-Dannenberg deutlich ungünstigere Ausgangsbedingungen für die Anpassung der öffentlichen Verkehrsangebote. Wegen der geringen Bevölkerungsdichte sind dort auf Gemeinde- und Ortsteilebene bedarfsgerechte und flexible Bedienungsangebote und deren Verknüpfungen mit öffentlichen Grundleistungen unter Einbezug des Schülerverkehrs am ehesten gefragt.

PPP-Projekte können dazu beitragen, dass das Fahrplanangebot verbessert wird, ohne dass gleichzeitig die Betriebskosten steigen. Gute Beispiele finden sich in NRW (BürgerBus-Vereine).

2.3 Tourismus, Freizeit, Wellness

Die demographischen Auswirkungen in diesem Schwerpunktbereich sind in erster Linie aus der wachsenden Zahl der älteren Bevölkerung als potenzielle Nachfrager, d. h. als Urlauber, Besucher und ggf. auch Ferien- bzw. Zweitwohnsitzler abzuleiten.

Allerdings erschweren die allgemeinen Trends und Rahmenbedingungen im Tourismus sowie die Ausdifferenzierung der Zielgruppen und Marktsegmente die Einschätzung der künftigen regionalen Entwicklungschancen und Wirtschaftseffekte.

Feststellungen zur Nachfrageseite

Auf der Nachfrageseite zeigt sich eine starke Ausdifferenzierung der Urlaubsansprüche, die eine Vielfalt von Freizeitformen und Freizeitstilen bedingt. Hinsichtlich des Tourismusangebotes bedeutet dies, dass mit einer Vielzahl neuer, aber eher kleinerer Zielgruppen zu rechnen ist. Angesichts der Ausdifferenzierung der Urlaubsansprüche ist davon auszugehen, dass das Angebot in einem engen Nebeneinander auf die verschiedenen Ansprüche ausgerichtet sein muss.

Bei der Nachfrage von Tourismusangeboten wird künftig die wachsende Bevölkerungsgruppe ab 55 – die so genannte 50-plus-Generation – eine wesentliche Rolle spielen, insbesondere im Verhältnis zu anderen, "klassischen" Zielgruppen wie Familien. Schon heute sind praktisch alle Destinationen in Deutschland von Seniorinnen und Se-

nieren abhängig, vor allem in der Nebensaison. Dieser Trend wird weiter zunehmen, zumal die Bedeutung einheimischer Ziele im Alter (zumindest bei den heutigen Seniorengenerationen) zunimmt. Diese wachsende Zielgruppe ist jedoch heterogen (lt. Reiseanalyse reisefreudig, aber nicht alle für Urlaub in Deutschland offen). Sie verfügt tendenziell (derzeit noch?) über ein erhebliches Einkommen, ist zeitlich flexibel (Stichwort "Saisonalität"), dienstleistungs- und komfortorientiert und präferiert Themenangebote (Kultur-, Städte-, Gesundheitstourismus). Insbesondere im Marktsegment Gruppenreisen sind Zuwächse zu erwarten, wobei das Thema Mobilität am Urlaubsort (vor allem im hohen Alter) an Bedeutung zunimmt und zudem eine möglichst durchgehende Reise-/Transportkette vom Quell- zum Zielort gewünscht wird.

Hier lässt sich noch ein erhebliches Potenzial erschließen, zumal sich die älteren Urlauberguppen derzeit (noch) durch besondere Reisezieltreue auszeichnen.

Feststellungen zur Angebotsseite

Das regionale Tourismusangebot wird in Bezug auf Struktur, Bestandsentwicklung und Qualität von einer Vielzahl von Beteiligten, von kulturhistorischen und naturräumlichen Zusammenhängen sowie von der vorherrschenden Betriebsstruktur im Beherbergungs- und Gastronomiegewerbe geprägt. Eine gezielte touristische Entwicklung erfordert daher wegen der vielfältigen Zuständigkeiten und Abhängigkeiten einen hohen örtlichen und regionalen Koordinationsaufwand. Mit Blick auf die von Strukturschwächen geprägten regionalen Entwicklungsbedingungen der betrachteten ländlichen Räume ist davon auszugehen, dass die touristische Wirtschaft einen der wenigen realistischen Entwicklungsbereiche und Ansatzpunkt für eine erfolgreiche regionale Wirtschaftsförderung bietet, zumal in allen drei betrachteten Landkreisen entsprechende Potenziale vorhanden sind.

Allerdings ist festzustellen, dass die von den Landkreisen genannten Alleinstellungsmerkmale zu relativieren sind, da sie zum Teil nicht über die Region oder das Bundesland hinausreichen (z. B. Goslar mit Bergwerksmuseum, Rundlinge in Lüchow-Dannenberg). Die Ausstattungen mit charakteristischen Landschaften und Kultureinrichtungen sind eher durchschnittlich. Dies gilt auch für das Freizeitangebot.

Zudem darf dabei nicht übersehen werden, dass der geringe Standard vieler Unterkünfte nach derzeitigen Erkenntnissen ein wesentlicher Grund für die sinkenden Gäste- und Umsatzzahlen in vielen norddeutschen Ferienregionen ist. Dies trifft auch für die drei betrachteten Landkreise zu.

In Dithmarschen und im Landkreis Lüchow-Dannenberg sind fast ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen in der Tourismuswirtschaft tätig. Die Vermietung von Unterkünften erfolgt häufig nur im Nebenerwerb. Nur im Landkreis Goslar treten zusätzlich auch überregionale Anbieter auf.

Handlungsempfehlungen

In allen drei Landkreisen lassen sich die Entwicklungsmöglichkeiten dadurch verbessern, dass die Zusammenarbeit der Anbieter im Tourismus ausgebaut wird und für die Aus- und Weiterbildung von Personal im Gastronomiegewerbe und in den Tourismusorganisationen ein gemeinsames Angebot geschaffen wird. Bei verbesserter Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Leistungsanbietern lässt sich die Beratungskompetenz der Tourismusorganisationen und die Wirtschaftsförderung ausbauen (z. B. Organisation von Modernisierungsangeboten).

Maßnahmen zur Verbesserung und Verjüngung der Angebotsstruktur sind vordringlich im Beherbergungsgewerbe voranzutreiben. Hinzu kommen muss eine verstärkte Werbung um überregionale Anbieter, die auch dazu beitragen sollen, die alters- und betriebsbedingten Nachfolgeprobleme in den vorhandenen Beherbergungseinrichtungen und Freizeitanlagen zu lösen. Dies gilt vor allem für die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Goslar, da dort zunehmend heimische jüngere Kräfte im gesamten Beherbergungs- und Gastronomieangebot fehlen werden.

Die vorhandenen Vorteile dürfen in ihrer Selbstwirkung nicht überbewertet werden und müssen in ein regionales Gesamtmarketing eingebunden werden. Dieses Marketing muss den Urlaubsansprüchen gerecht werden und die betreffenden Zielgruppen ansprechen (z.B. Angebote aus einer Hand vor allem für ältere Menschen – "Silver Age-Touristen"). Angesichts der Verschiebung der Altersstruktur in der Nachfrage kann sich bei entsprechender Modernisierung der Infrastruktur mit beispielsweise barrierefreien und betreuungsintensiven Angeboten eine (Wieder)Belebung im Kur- und Wellness-Sektor einstellen.

Eine Verbreiterung der Gästebasis bzw. mindestens das Halten der Urlauber- und Übernachtungszahl ist für alle drei betrachteten Landkreise eine zentrale Voraussetzung, um die vorhandenen Strukturen zu stabilisieren, die bestehenden Freizeitanlagen auszulasten und die öffentlichen Einrichtungen, die für Einheimische und Urlauber gleichermaßen von Bedeutung sind, tragfähig zu halten.

Eine weitere wesentliche Voraussetzung für die Erschließung und Nutzung der Entwicklungsmöglichkeiten im Tourismus ist die regionale und überregionale Verkehrerschließung. Zudem sollte alles getan werden, um die touristischen Verkehrspotenziale vor allem für den öffentlichen Nahverkehr zu erschließen.

IV.3 Konsequenzen für die räumliche Planung

Die genannten Handlungsempfehlungen für die drei Beispielräume müssen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Verkehr, in erster Linie von den Fachpolitiken aufgegriffen werden. Dennoch hat auch die Raumplanung auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene hier Strukturen zu schaffen und wichtige Aufgaben zu übernehmen.

Angesichts der demographischen Herausforderungen wird immer häufiger die Frage gestellt, ob die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch Ziel der Raumordnung und Landesplanung bleiben kann. Die raumordnerischen Rahmenbedingungen bzw. ganz allgemein das Staatsverständnis tendieren hin zu einer Gewährleistungsverantwortung sowie einem Paradigmenwechsel vom gesteuerten Wachstum zum gestaltenden Umbau.¹ Darin drückt sich auch die Anerkennung raumbedeutsamer Trends wie Rückzug von Dienstleistungen, öffentlicher Infrastruktur und Nahversorgung aus der Fläche oder Private-Public-Partnership (PPP) aus.

Ohnehin wird die Notwendigkeit größer,

- den Regionen als zukünftig wichtiger Handlungsebene (regionale Partnerschaften) neue Aufgaben zuzuweisen, wenngleich Kommunen sowie – öffentliche und private – Träger der Infrastruktur und Daseinsvorsorge wesentliche Umsetzer bleiben,
- gezielt neue Partnerschaften und Arbeitsteilungen zwischen öffentlicher Hand, Unternehmen, Infrastrukturträgern und Bürgerinnen und Bürgern zu etablieren,

¹ Vgl. BMVBW / BBR (2005): "Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel", S. 11.

- soweit möglich und sinnvoll, dies in neuen Strategien und Instrumenten der Landes- und Regionalplanung zu formulieren.

Es geht somit auch um die Anpassung der raumordnerischen Leitbilder und Strategien, Konzepte und Instrumente zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge.² Aber es geht auch um eine die regionalen und lokalen Stärken stützende Raumordnungspolitik, so dass Ausgleichs- und Wachstumsziele zusammen zu sehen sind und möglichst viele gemeinsame Berührungspunkte festgestellt sowie entsprechende Synergieeffekte mobilisiert werden können.

Die Region wird zukünftig die Ebene sein, auf der sich die Gestaltung der Lebensgrundlagen abspielen wird: von integrierten, interkommunalen Konzepten bis zu Verteilungskämpfen um Standorte. Schon aus diesem Grund wird es zu einem tendenziellen Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene kommen, da die Kernkompetenz der Regionalplanung die sektoren- und ressortsübergreifende Information, Koordination und Planung umfasst, und eine integrierende Herangehensweise im Umgang mit den Konsequenzen des demographischen Wandels unumgänglich ist. Um das leisten zu können, muss die Regionalplanung mit den notwendigen inhaltlichen, personellen und sachlichen Ressourcen ausgestattet sein.

Dann kann die regionale Ebene wirkungsvoller als die kommunale, die Landes- oder die Bundesebene in der Lage sein, langfristig tragfähige Versorgungskonzepte zu entwickeln. Die Bedeutung der kommunalen Akteure ist auch in Zukunft unbestritten, allerdings tendieren Kommunen unter den demographisch bedingten Wettbewerbsbedingungen häufig zu eher kurzfristigen Einzellösungen.

Die Beteiligung und Sensibilisierung der regionalen Akteure für den demographischen Wandel und die spezifischen Anforderungen der jeweiligen Nachfragegruppen in den untersuchten Schwerpunktbereichen ist eine weitere wichtige Aufgabe im Rahmen der Raumplanung.

Zusammenfassend stehen angesichts des demographischen Wandels für die raumbezogene Planung folgende Aufgaben im Vordergrund:

- a) Akzeptanz schaffen für Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung: Regionale Akteure müssen lernen, mit der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung zu leben. Nur dann wird der Blick frei für Gestaltungschancen, die damit verbunden sind. Um die regionalen Konsequenzen soziodemographischer Prozesse rechtzeitig und adäquat beurteilen zu können, sind eine kontinuierliche Beobachtung und kleinräumliche Bevölkerungsanalysen im Zusammenhang mit regionaler Berichterstattung notwendig. Raumordnungsberichte auf Landes- und regionaler Ebene können als wichtige Grundlage einer breiten öffentlichen Debatte dienen und einen wesentlichen Beitrag zum Umgang mit Schrumpfungsprozessen in der Öffentlichkeit leisten.
- b) Erhalt und Entwicklung der Zentrenstrukturen: Das bedeutet in den untersuchten Räumen – d. h. in dem hier zugrunde gelegten Zeithorizont bis 2015 – die weitere, z. T. konsequentere Bündelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf Zentrale Orte bei gleichzeitiger Stabilisierung der vorhandenen Einrichtungen, der Zentrenstruktur insgesamt und ihrer funktionalen und verkehrlichen Vernetzung. Dazu ge-

² Dies dokumentiert sich beispielsweise in dem Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung vom 28. April 2005 in Berlin zur "Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels".

hört auch die Frage, auf wie viele und welche Schwerpunkte die Entwicklung konzentriert werden muss und ob es mithin zu einer Ausdünnung der Zentrale-Orte-Systeme und einer Konzentration auf die verbleibenden Zentralen Orte kommen sollte.

- c) Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur (möglichst wohnortnah) als Grundlage für dauerhaft funktionsfähige Siedlungsstrukturen bei gleichzeitiger Konzentration der Finanzmittel: Die Aufrechterhaltung der Siedlungsstruktur und der auf diese bezogenen öffentlichen Infrastruktur auch bei sinkender Bevölkerungszahl führt zu entsprechend höheren Kosten pro Einwohner. Dies würde eine relative Bevorzugung der schrumpfenden Gemeinden gegenüber den übrigen Gebieten bedeuten. Dezentrale, wohnortnahe Versorgungsstrukturen bedeuten allerdings nicht überall gleiche Versorgungsniveaus und Leistungsstandards, sondern an regionale Orientierungswerte angepasste zumutbare Niveaus der Daseinsvorsorge. Diese Orientierungswerte müssen schrittweise und lokal bezogen mit den Betroffenen entwickelt werden.
- d) Unterstützung von Abstimmungen zwischen Fachressorts, etwa zwischen der Schulplanung und der Verkehrsplanung: Die Landes- und Regionalplanung liefert mit der Ausweisung Zentraler Orte und Siedlungsschwerpunkten das Gerüst der räumlichen Ordnung zur Anpassung an den demographischen Wandel.
- e) Interkommunale Kooperationen ausbauen: Die Regionalplanung muss mit dazu beitragen, dass Kommunikationsstrukturen geschaffen und aus gemeinsamen Zielvorstellungen der regionalen Akteure konkrete Handlungskonzepte abgeleitet werden. Grundlage hierfür sind Kooperationen, die besonders für die Kommunen bei der Lösung der Probleme des demographischen Wandels immer wichtiger werden. Denn mit dem Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen gehen auch die öffentlichen Finanzmittel zurück. Dann kann es von erheblichem Vorteil für alle Beteiligten sein, wenn sich Kommunen zusammenschließen, wie das im Raum Lüchow-Dannenberg zurzeit geschieht, und ausgewählte Aufgaben gemeinsam bzw. untereinander abgestimmt erledigen. Dadurch werden die ohnehin knappen Mittel effizienter eingesetzt. Die Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete oder gemeinsame, abgestimmte Flächennutzungspläne sowie die Vereinbarung von Aufgabenteilungen zwischen kooperierenden Kommunen sind positive Beispiele dafür, dass „verloren“ gegangene Entwicklungspotenziale wiedergewonnen werden können.
- f) Förderung von Partnerschaften zwischen "Starken" und "Schwachen": Das scheint derzeit die einzige Alternative des Staates zur "Politik der leeren Gießkanne" zu sein, in der Hoffnung, dass eine abgewogene Unterstützung der "Starken" (z. B. Metropolregionen Hamburg und Hannover/Braunschweig/Göttingen) Ausstrahlungskraft für die entfernteren "Schwachen" (z. B. die Räume Lüchow-Dannenberg und Goslar) generiert. So braucht beispielsweise Lüchow-Dannenberg die Metropole Hamburg, um seinen wichtigen Standortfaktor, die Elbe, besser vermarkten zu können. Die Raumplanung sollte Erfahrungen sammeln, inwieweit und mit welchen Instrumenten sie solche Partnerschaften stärken kann.

Raumordnung, Landes- und Regionalplanung können zwar die Ursachen des demographischen Wandels nicht direkt beeinflussen, sie können aber immerhin – am ehesten auf der regionalen Ebene – Instrumente für den "Umgang" mit diesem Wandel und seinen Auswirkungen auf die regionale Lebenswirklichkeit bereitstellen. Alle Verantwortlichen sind aufgefordert, dies jeweils für ihre konkrete Region zu tun.

Literatur

- ARL (Hrsg.) (1970): Beiträge zur Frage der räumlichen Bevölkerungsbewegung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 55. Hannover.
- ARL (Hrsg.) (1970): Bevölkerungsverteilung und Raumordnung. Referate und Diskussionsbericht anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1969 in Darmstadt. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 58. Hannover.
- ARL (Hrg) (2004): Arbeitsprogramm 2005/2006 der ARL. Hannover. www.ARL-net.de.
- Baumgartner, Ch. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf Tourismus und Freizeit mit einem speziellen Fokus auf den Alpenraum. In: Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels. FuS der ARL, Band 226. Hannover.
- BGS Ingenieursozietät, Abteilung Verkehr (1998): Neuordnung des ÖPNV im Landkreis Lüchow-Dannenberg. Frankfurt/Main.
- Brittner-Widmann, A. (2003a): Destinationsmanagement – Herausforderung für die Planung. In: Standort, Zeitschrift für angewandte Geographie, H. 3.
- Bürgerbus Oberharz e. V.: Bürgerbus. Im Internet: <http://region.tu-clausthal.de/bbus/>, Stand: 15.07.2002, Abfr: 15.11.2004.
- Dalkmann, H.; Ötting, Th. (2004): Flexible Angebotsformen – Möglichkeiten zur Kosteneinsparung bei verbessertem Angebot? In: IMAGO – Berichte aus einem Projekt im BMBF-Förderschwerpunkt "Personennahverkehr für die Region". Paderborn, S. 83 ff.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) und infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft) (2003): Mobilität in Deutschland 2002. Tabellenband. Berlin.
- Dziomba, M.; Beyerle, T. (2003b): Freizeitimmobilien – ein Marktsegment gewinnt an Gewicht und Professionalität. In: Standort, Zeitschrift für angewandte Geographie, H. 3.
- Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.) (2005): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226. Hannover.
- Hußing, U.: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein / -St 310-, pers. Mitteilung vom 12. November 2004.
- ift (Freizeit und Tourismusberatung): Tourismusoffensive Braunschweiger Land – Erster Workshop des OFT am 9. April 2003. Im Internet: <http://www.braunschweiger-land.de/images/oft.pdf>.
- Johst, R.; Partale, K. (2003): Aktuelle Herausforderung für die Tourismuspolitik am Beispiel von Rheinland-Pfalz. In: Standort, Zeitschrift für angewandte Geographie, H. 3.
- Landkreis Goslar (verschiedene Broschüren): Zukunftsprogramm 2002 bis 2006; Naturpark-Harz des Regionalverbandes Harz e.V.; Tourismusoffensive Harz 21 des HVV; Zimmerverzeichnisse und Urlaubangebote "Gastgeber 2004" des HVV, Harzgemeinden 2004. Goslar.
- Landkreis Lüchow-Dannenberg (1994): Planungs- und Orientierungshilfe für den Fremdenverkehr. Lüchow-Dannenberg.
- Landkreis Lüchow-Dannenberg (2001): Nahverkehrsplan. Lüchow-Dannenberg.
- Landkreis Lüchow-Dannenberg (2004): Ferienmagazin "Elbtalaue – Wendland". Lüchow-Dannenberg
- Lendi, M.; Hübler, K.-H. (Hrsg.) (2004): Ethik in der Raumplanung. Zugänge und Reflexionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 221. Hannover.
- LVS (Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH) (2003): Zweiter landesweiter Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr in Schleswig-Holstein (LNVP 2003-2007). Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.). Kiel.
- Mädger, J.; Recker, E. (2003): Von der Idee zur Realisierung: Viabono am Markt. In: Der Landkreis 10/2003.
- Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2003): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 1. Schrumpfung – Neue Herausforderung für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303. Hannover.

- Niedersächsischer Landtag (2005): Beschlussempfehlung Einsetzung einer Enquete-Kommission "Demographischer Wandel – Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen". Niedersächsischer Landtag – 15. Wahlperiode Drucksache 15/1950, 19.05.2005.
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2005): Bevölkerungsbewegung während des Vorausschätzungszeitraums in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens. Stand: 07.06.05. http://www.nls.niedersachsen.de/Download/Bevoelkerung/Tab_Annahmen_reg_BV_2004.pdf
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2004): Daten der mittleren Variante der 20. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Stand: 07.06.05. <http://www.nls.niedersachsen.de/file/10KoordBevoelkerungsvorausberechnung.xls>
- Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Gäste und Übernachtungen im Reiseverkehr, März 2002 und Winterhalbjahr 2001/2004 sowie September 2002 und Sommerhalbjahr 2002. In: Statistische Berichte Niedersachsen. Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2004): Regionalmonitoring Niedersachsen – Regionalreport 2005. Hannover.
- Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen (2004): Rückläufige Bevölkerungsentwicklung – Anpassungsstrategien in der Region Ostthüringen. H. 5/2004. Gera.
- Reuber, P.; Wolkersdorfer, G. (2006): Demographischer Wandel und Tourismus. In: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. FuS der ARL, Band 226. Hannover.
- Rosenfeld, M. T. W.; Schlömer, C. (Hrsg.) (2004): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312. Hannover.
- Schmidt, R. (2004): Bewegung die ankommt! - Der TaxiBus im Kreis Euskirchen. In: IMAGO – Berichte aus einem Projekt im BMBF-Förderschwerpunkt „Personennahverkehr für die Region“. Paderborn, S. 67 ff.
- Schröter, F. (2002): Einsatzmöglichkeiten und Effizienzabschätzung regenerativer Antriebsenergien im Kfz-Verkehr – am Beispiel des Landkreises Lüchow-Dannenberg – Braunschweig.
- Schröter, F. (2005a): Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den verstädterten Raum Braunschweig. In: Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels. FuS der ARL, Band 226. Hannover.
- Schröter, F. (2005b): Mobilität im Jahr 2030. In: Schröter, F. (Hrsg.): Die Zukunft der Kommunen in der Region. RaumPlanung spezial 8, Dortmund, S. 29 ff.
- Schwarz, K. (1969): Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung. Abhandlungen Band 58 der ARL, Hannover.
- Spiegel, E. (Hrsg.) (2004): Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 310. Hannover.
- Strubelt, W.; Zimmermann, H. (Hrsg.) (2005): Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 225. Hannover.
- Thomson, M. (2004): Auch für Niedersachsen sind erhebliche Veränderungen der Altersstruktur zu erwarten. In: Statistische Monatshefte, H. 8, S. 411-424.
- Thomson, M. (2005): Regionale Bevölkerungsvorausschätzung: Im Süden die höchsten Abnahmen. In: Statistische Monatshefte, H. 2, S. 80-97.
- Tönnies, G. (2004): Forschungen der ARL zu den räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels. In: RuR 2/2004, S. 149 ff.
- Walder, A. (2002): BürgerBus, Fakten für BürgerBusse in NRW. In: BürgerBus-Informationssseite. Im Internet: <http://www.umwelt-verkehr.de/buergerbus-info/index.htm>, Abruf: 09.03.2005.
- Walder, A. (2005): BürgerBusse – Die Zukunft des ÖV in der Fläche? In: Schröter, F. (Hrsg.): Die Zukunft der Kommunen in der Region. RaumPlanung spezial 8, Dortmund, S. 43 ff.
- Wermuth, M. et. al. (1998): Integriertes regionales Verkehrskonzept für einen um das Gebiet des Landkreises Goslar erweiterten Planungsraum. Gutachten i. A. des Zweckverbandes Großraum Braunschweig.

- Wermuth, M.; Schröter, F.; Strobel, G. (2004): Mobilitäts-Stadt-Region 2030 – Forschungsergebnisse. Band 12 der Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig, Zweckverband Großraum Braunschweig (Hrg.). Braunschweig.
- Wiechmann, Th.; Fuchs, O. (Hrsg.) (2004): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen sozialräumlicher Mobilität. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 2. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307. Hannover.
- ZRK (Zweckverband Raum Kassel) (Hrsg.) (2003): Strukturen und Motive gemeindeüberschreitender Wanderungsbewegungen im ZRK-Gebiet in 2002. Kassel. www.zrk-kassel.de/auswertung.pdf
- ZGB (Zweckverband Großraum Braunschweig) (2003): Nahverkehrsplan 2003. Braunschweig.

Kurzfassung / Abstract

Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland

Consequences for the regions of north-western Germany resulting from developments in demographics

In drei strukturschwachen Kreisen Nordwestdeutschlands – Dithmarschen, Goslar und Lüchow-Dannenberg – werden die demographischen Veränderungen in ihren Auswirkungen auf den Tourismus, die Bildung und die Mobilität analysiert. Auf diesem Hintergrund werden für die regionalen Akteure Handlungsempfehlungen entwickelt. Die Empfehlungen, die den Vertretern der Kreise vorgestellt und von diesen zustimmend zur Kenntnis genommen worden sind, betonen die Notwendigkeit einer tragfähigen Zentrale-Orte-Struktur als Gerüst öffentlicher und privater Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die Notwendigkeit interkommunaler und intersektoraler Kooperation zur Sicherung finanzierbarer leistungsfähiger Angebote und die Notwendigkeit überregionaler Partnerschaften von starken und schwachen Teilräumen. Die Empfehlungen verstehen sich auch als Beitrag in der aktuellen Diskussion um die Neubestimmung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

This study focuses on the effects of demographic change on tourism, education and mobility in three counties of north-western Germany marked by weak economic structures – Dithmarschen, Goslar and Lüchow-Dannenberg. Against this background, recommendations for action are developed for the various players active at the regional level. These recommendations, which have already been presented to – and gained the approval of – representatives of the respective counties, stress, firstly, the need for a sustainable urban-development structure based on the central-places concept as the backbone for both private- and public-sector services infrastructure. They also underline the need for both inter-municipal and cross-sectoral co-operation in order to ensure that the services on offer are both viable financially and efficiently delivered; and finally, they emphasise the need for supra-regional partnerships bringing together both economically weak and more vibrant regions. These recommendations, too, are presented as a contribution to the current discussion on redefining what is to be understood by the concept of establishing “comparable living conditions” throughout the country.